

PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCATIVE

Annaïg **Le Meur**, députée du Finistère

Rapporteurs :

Inspection générale des finances
Pierre Hanotaux, Inspecteur général
Hippolyte Goutebroze, Inspecteur adjoint

Inspection générale de l'environnement et
du développement durable
Manuel Lecomte, Inspecteur général

Mai 2024



SYNTHESE

Par lettre en date du 15 novembre 2023, la Première ministre Elisabeth Borne m'a chargée d'une mission temporaire ayant pour objet les évolutions possibles de la fiscalité locative, à la suite de plusieurs initiatives parlementaires, dont la proposition de loi que j'ai présentée « visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif », actuellement en cours d'examen au Parlement. Cette mission m'a été confirmée en janvier 2024 par le Premier ministre Gabriel Attal.

Les objectifs fixés à ces évolutions fiscales étaient de favoriser la location de longue durée à titre de résidence principale, notamment par la convergence des régimes de la location nue et de la location meublée, et d'assurer une offre de logements locatifs privés à loyers abordables et de qualité, tout en tenant compte des contraintes sur le plan budgétaire et de l'acceptabilité des réformes proposées.

Cette mission s'est déroulée dans un contexte marqué par les effets sur le marché immobilier français de la brutale hausse des taux d'intérêt depuis environ deux ans après des années de « crédit facile », effets renforcés par les restrictions mises par les institutions bancaires sur l'octroi des prêts immobiliers. Par effet de cascade, la chute des ventes immobilières a conduit à une baisse importante des mises en location, spécifiquement des locations nues de longue durée. Parallèlement, on observe une part croissante des offres de location meublée, à la fois de longue durée (à des loyers plus élevés que les locations nues) et pour des locations de tourisme. La mission a recensé des données très précises sur cette évolution qui s'accélère, à partir des marchés concrets de plusieurs villes ou agglomérations dans des situations différentes, mais où la tendance est la même partout : Paris, Montpellier, La Rochelle, Annecy... On arrive ainsi de plus en plus souvent à des situations où les habitants comme les salariés des entreprises locales ne trouvent pas d'offre locative privée accessible pour se loger, alors que se développent les locations de meublés, notamment de courte durée.

Le cadre fiscal actuellement en vigueur, objet d'étude de la mission, semble à la fois excessivement complexe et déséquilibré, en traitant différemment des situations comparables issues de la même activité et en favorisant largement certains types de location par rapport à d'autres. La première distinction concerne la déclaration des revenus locatifs, différente selon que ces revenus sont issus d'une location nue, imposés en revenus fonciers, ou d'une location meublée, revenus imposés en tant que bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Les régimes simplifiés dits « micro » permettent des abattements forfaitaires sur les revenus à des taux plus élevés pour les meublés que pour la location nue, et les seuils du régime micro sont beaucoup plus élevés pour les meublés. Les régimes d'imposition au réel permettent l'amortissement du bien s'il est meublé, mais pas s'il est nu et le régime des plus-values en cas de cession est aussi plus favorable pour les meublés. On arrive ainsi, dans certaines situations, à ce que les revenus locatifs tirés d'une location en meublé soient totalement exonérés d'impôt.

Cette dichotomie de régime fiscal entre location nue et meublée est considérée par la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission comme sans justification, ni économique, ni juridique, et comme inéquitable, avec une urgence croissante à agir.

Certes, il est clair que le succès des locations meublées n'est pas seulement dû aux avantages fiscaux y afférents, mais aussi à un rendement locatif supérieur (surtout pour des locations de courte durée) et à un cadre juridique plus souple dans les relations bailleur-locataire. On peut cependant considérer que la fiscalité n'a pas à encourager tel type de location par rapport à tel autre, et devrait rester neutre en traitant les locations nues et meublées dans un même régime, aussi bien pour le régime micro simplifié que pour le régime au réel. Il y a en revanche un objectif de politique publique à encourager la location de longue durée, qui permet de donner une résidence principale à des familles, avec également des segments de loyers accessibles pour des publics défavorisés qui ne peuvent pas tous entrer dans le parc social. Le présent rapport présente plusieurs scénarios de réforme en ce sens, contribuant au passage à une simplification de la fiscalité qui est également souhaitable.

Dans l'ensemble des scénarios, tous les revenus locatifs sont réunis dans une seule catégorie, celle des revenus fonciers, seuls les revenus du locatif meublé professionnel (LMP) restant imposés comme bénéfices industriels et commerciaux, mais avec des critères réévalués.

Le scénario 1 permet l'imposition au micro foncier, dont le plafond est relevé à 30 000 euros, avec un taux d'abattement de 40 % pour toutes les locations hors LMP. Dans le régime réel, il n'y a plus de déduction des amortissements. Il conduit à un gain budgétaire estimé à 266 M€.

Une variante 1 bis est chiffrée avec un taux d'abattement dans le régime micro de 50 %, conduisant un gain budgétaire réduit à 25 M€, qui permet de limiter fortement le nombre de foyers fiscaux perdants (166 000 au lieu de 586 000 dans le scénario 1). Dans ces deux scénarios, les nombre de foyers gagnants dépassent le million.

Le scénario 2 introduit une distinction selon la durée de la location, au bénéfice de la location de longue durée, via un taux d'abattement réduit à 30 % pour les locations courtes contre 40 % pour les locations de longue durée avec bail, inversant ainsi la situation actuelle. Le gain budgétaire global se situe entre 290 M€ et 380 M€, selon la proportion actuelle entre loueurs en meublé de courte durée et de longue durée, proportion mal connue de l'administration fiscale.

Là aussi, un scénario 2 bis est possible avec un taux d'abattement de 50 % pour les locations de longue durée, le taux d'abattement pour les locations de courte durée demeurant à 30%. Le gain budgétaire se situe alors entre 65 et 250 M€.

Enfin un scénario 3 ajoute au scénario 2 un amortissement spécifique pour le logement de longue durée, à un taux forfaitaire de 2 % correspondant à un amortissement sur 50 ans, appliqué sur le prix de l'immeuble hors foncier, et sous condition de résidence principale du locataire. Le coût budgétaire de ce scénario n'a pas pu être chiffré, faute de savoir combien de foyers fiscaux en bénéficieraient, mais il pourrait dépasser 3 milliards d'euros par an. Aussi, il pourrait être envisagé de diminuer ce taux d'amortissement ou limiter son application.

La suppression de la déductibilité des amortissements pour les loueurs de meublés non professionnels au régime réel me paraît impératif. Toutefois, les modalités de cette suppression nécessitent une attention particulière, afin de garantir une meilleure acceptation de la réforme et d'étaler le préjudice subi par les propriétaires concernés. **Une limitation transitoire de l'amortissement imputable** par un plafonnement progressif de l'amortissement déductible sur trois à cinq ans devrait être privilégiée.

En complément de ces trois scénarios (cinq avec les variantes 1 bis et 2 bis), il est proposé d'améliorer la rentabilité du dispositif du dispositif Loc'Avantages, notamment en augmentant le taux de réduction d'impôt pour chacun des niveaux de loyer du dispositif et en relevant le plafond de l'avantage fiscal. Cette réforme vise à développer une offre locative privée accessible aux locataires dont les revenus sont réduits.

De même, le dispositif Denormandie, afin de promouvoir la rénovation énergétique des logements en centre-ville, mérite également d'être relancé, avec des modifications de rentabilité similaires à celles proposées pour le Loc'Avantages, ainsi qu'une pérennisation du régime, au moins jusqu'à 2030, pour plus de stabilité, et un élargissement du périmètre géographique des biens concernés.

RESUME DES PROPOSITIONS HORS SCENARIOS

Intitulé des propositions
♦ S'agissant de la fiscalité du loueur meublé professionnel (LMP), il est proposé, trois mesures dans le rapport : • relever le plancher pour y accéder : antérieurement de 23 000 €, je propose de fixer désormais le seuil à 30 000€ minimum pour éviter une aspiration artificielle des LMNP vers les LMP, par attrait pour le dispositif de l'amortissement ; • intégrer dans le montant total des autres revenus, les revenus de capitaux mobiliers ; • afin éviter les effets de seuil entre les logements meublés non professionnels et professionnels, la première année de dépassement d'un côté comme de l'autre, le régime initial serait conservé. Le régime ne pourrait être adopté qu'après deux dépassements consécutifs du seuil.
Pour les locations nues et les locations meublés non professionnelles (LMNP) : ♦ seuil de passage du micro au réel, de 15 000 € actuellement, à 30 000 € ; ♦ révision du calcul des plus-values lors de la cession de logements en meublé avec prise en compte des amortissements déjà déduits dans le prix de revient de l'immeuble ; ♦ unifier les régimes d'imposition dans la catégorie des revenus fonciers : les locations meublées comme les locations nues dépendront désormais du régime des revenus fonciers (avec dans ce cas, suppression de la déduction des amortissements du bien immobilier pour les LMNP).
♦ Renforcement en faveur d'un logement abordable du dispositif Loc'Avantages
♦ Amélioration du dispositif Denormandie pour favoriser la performance énergétique des logements en centre-ville

RESUME DES SCENARIOS

Intitulé des scénarii	
♦	Scénario 1 : unification totale des régimes • Ce scénario vise à la simplification afin de retirer tout biais fiscal dans le choix du modèle de location pour le bailleur ; • Il supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles pour les imposer en revenus fonciers ; • Les bailleurs en dessous du seuil d'imposition au régime réel (30 000 €) seront, sauf option pour le régime réel, imposés au micro-foncier, avec un abattement porté à 40 % ; • Au régime réel, l'amortissement serait supprimé.
♦	Scénario 1bis • Ce scénario vise à la simplification afin de retirer tout biais fiscal dans le choix du modèle de location pour le bailleur ; • Il supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles pour les imposer en revenus fonciers ; • Les bailleurs en dessous du seuil d'imposition au régime réel (30 000 €) seront, sauf option pour le régime réel, imposés au micro-foncier, avec un abattement porté à 50 % ; • Au régime réel, l'amortissement serait supprimé.
♦	Scénario 2 : mise en place d'une temporalité • Ce scénario favorise la location longue durée, qu'elle soit en location meublée ou en location nue ; • Il supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles pour les imposer en revenus fonciers ; • Les bailleurs en dessous du seuil d'imposition au régime réel (30 000 €) seront, sauf option pour le régime réel, imposés au micro-foncier, avec un abattement porté à 40 % pour les locations longue durée (bail) et 30% pour les locations courte durée (contrat et facture) ; • Au régime réel, l'amortissement serait supprimé.

Intitulé des scénarii

◆ Scénario 2bis

- Ce **scénario favorise la location longue durée, qu'elle soit en location meublée ou en location nue** ;
- Il supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles pour les imposer en revenus fonciers ;
- Les bailleurs en dessous du seuil d'imposition au régime réel (30 000 €) seront, sauf option pour le régime réel, imposés au micro-foncier, avec **un abattement porté à 50 % pour les locations longue durée (bail) et 30% pour les locations courte durée (contrat et facture)** ;
- Au régime réel, l'amortissement serait supprimé.

◆ Scénario 3

- Ce **scénario favorise la location longue durée, qu'elle soit en location meublée ou en location nue** mais va plus loin dans la volonté de favoriser la location longue durée ;
- Il supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles pour les imposer en revenus fonciers ;
- **Mise en place d'un abattement relevé à 40 % pour le régime micro** quelle que soit la temporalité afin de simplifier le dispositif avec un seuil à 30 000€ ;
- **Mise en place d'un amortissement forfaitaire annuel de 2%**, pour les déclarants au réel et dont seules bénéficieraient les locations de longue durée (meublées ou en nues) ; pour les autres, la possibilité d'amortir le bien immobilier serait supprimé.

Sommaire

INTRODUCTION	1
1. UN MARCHÉ DU LOGEMENT LOCATIF SEGMENTÉ ET CONNAISSANT UNE ÉVOLUTION RÉCENTE MARQUÉE VERS LE DÉVELOPPEMENT DES MEUBLES 2	
1.1. Le parc locatif français est divisé entre les logements loués nus et loués meublés, dont les meublés de tourisme	2
1.1.1. <i>La location d'un logement se fait usuellement par l'intermédiaire d'un bail entre les parties, qui différencie les logements loués nus et les logements loués meublés.....</i>	2
1.1.2. <i>Les meublés de tourisme font l'objet d'une réglementation ad hoc.....</i>	5
1.2. Le parc locatif meublé répond à une demande légitime, mais sa croissance accélérée au détriment de la location nue crée le risque d'un décalage avec la demande des locataires.....	5
1.2.1. <i>Les logements meublés sont majoritairement des surfaces petites à moyennes, et s'adressent à une population en recherche de flexibilité locative.....</i>	5
1.2.2. <i>La location d'un logement en meublé présente des avantages opérationnels et économiques qui sont recherchés par les propriétaires</i>	6
1.2.3. <i>La croissance du parc locatif meublé s'accélère, au détriment même du parc locatif nu.....</i>	7
1.2.4. <i>La généralisation de la location meublée est particulièrement forte dans les centres urbains, et notamment à Paris et en Ile-de-France</i>	9
1.2.5. <i>Les loyers des logements meublés sont supérieurs de 10 % à 20 % à ceux des logements semblables loués nus.....</i>	11
1.2.6. <i>La transition accélérée d'une partie du parc locatif vers le logement loué meublé est tiré principalement par l'offre, au risque d'un décalage avec la demande locative</i>	12
1.3. Le logement meublé touristique, en pleine croissance, est concentré dans les zones touristiques avec un fort taux de classement, et dans les centres urbains.....	13
1.3.1. <i>L'activité de location de meublés de tourisme est en plein essor, grâce aux plateformes d'intermédiation en ligne, mais la visibilité sur ce phénomène et les logements concernés reste encore très limitée.....</i>	13
1.3.2. <i>Le parc de meublés de courte durée est concentré dans les zones touristiques, mais aussi dans les centres urbains, notamment des grandes agglomérations.....</i>	15
1.3.3. <i>Le parc touristique classé représente une minorité des logements meublés de tourisme, mais fortement concentré dans les zones touristiques littorales et de montagne.....</i>	16
1.3.4. <i>La croissance des meublés de tourisme s'accompagne d'un effet d'éviction du logement de longue durée du marché locatif</i>	18
2. PANORAMA DE LA FISCALITÉ DES REVENUS LOCATIFS	19
2.1. La déclaration des revenus locatifs n'est pas la même selon que ces revenus soient issus d'une location nue ou d'une location meublée	20
2.1.1. <i>Le double régime d'imposition foncier / BIC des revenus locatifs est issu d'une jurisprudence historique et de la réforme de 2016</i>	20
2.1.2. <i>L'imposition sur le revenu des particuliers pèse surtout sur la fiscalité locative.....</i>	21

2.1.3.	<i>Les revenus déclarés par le biais d'une SCI.....</i>	22
2.2.	<i>Le régime fiscal des logements nus (revenus fonciers).....</i>	22
2.2.1.	<i>Le régime fiscal du micro-foncier.....</i>	23
2.2.2.	<i>Le régime réel d'imposition des revenus fonciers.....</i>	24
2.3.	<i>Le régime fiscal des logements meublés (BIC).....</i>	25
2.3.1.	<i>Distinction entre location meublée professionnelle et non professionnelle (LMP/LMNP).....</i>	25
2.3.2.	<i>Le régime micro-BIC.....</i>	26
2.3.3.	<i>Le régime réel BIC permet la déduction d'un grand nombre de charges qui, additionnée au dispositif de l'amortissement, permet souvent une réduction quasi-totale de la base imposable des propriétaires.....</i>	26
2.4.	<i>La plus-value immobilière distingue les particuliers des professionnels, ce dont profite le statut LMNP pour conjuguer les aspects les plus profitables de la fiscalité des particuliers comme des professionnels.....</i>	31
2.4.1.	<i>Les loueurs de LMP sont imposés sur leur plus-value immobilière au titre de la fiscalité des professionnels.....</i>	31
2.4.2.	<i>Les autres plus-values immobilières sont imposées au titre de la fiscalité des particuliers, qui comporte une forte incitation à la conservation longue des biens.....</i>	32
2.5.	<i>La fiscalité des revenus locatifs déclarés en BIC et en revenus fonciers présente quelques similitudes, mais surtout beaucoup de différences à l'avantage principal des locations meublées.....</i>	33
2.5.1.	<i>Les revenus locatifs ne sont pas seulement imposés au titre de l'impôt sur le revenu, mais aussi taxés par les prélèvements et cotisations sociales.....</i>	33
2.5.2.	<i>De nombreuses différences fiscales qui sont pour la plupart à l'avantage des locations meublées, tant au régime micro qu'au régime réel.....</i>	33
2.5.3.	<i>La non-réintégration des amortissements dans la plus-value des LMNP relève d'une incohérence comptable et fiscale majeure.....</i>	34
2.5.4.	<i>Simulation de l'avantage fiscal liée au régime LMNP.....</i>	36
2.6.	<i>Le régime LMNP est fortement attractif pour les propriétaires, qui sont de plus en plus nombreux à ne pas être imposés sur leurs revenus locatifs, encourageant la location meublée au détriment de la location nue.....</i>	38
2.6.1.	<i>Les propriétaires bailleurs sont majoritairement des ménages aisés....</i>	38
2.6.2.	<i>Le nombre de contribuables déclarants des revenus issus de la location meublée a augmenté de 52,4 % en cinq ans, contre une baisse de 0,2 % pour la location nue, illustrant l'attrait de la niche fiscale du LMNP....</i>	41
2.6.3.	<i>68 % des contribuables en régime BIC réel ne sont pas imposés sur leurs revenus locatifs, contre seulement 14 % de ceux imposés en régime foncier.....</i>	42
2.6.4.	<i>Ce cadre fiscal avantageux pour la location meublée représente une dépense fiscale coûteuse pour les finances publiques.....</i>	43
2.7.	<i>Illustration des différences de rentabilité économique et fiscale selon les modes de location.....</i>	44
2.7.1.	<i>Une modélisation pour illustrer les avantages des propriétaires investisseurs à la location meublée de tourisme et à la location meublée au détriment de la location nue de longue durée.....</i>	44
2.7.2.	<i>La mission a retenu les villes de Montpellier, La Rochelle, Annecy ainsi que le 13^{ème} arrondissement de Paris comme exemples d'illustration..</i>	44
2.7.3.	<i>Les modélisations montrent une rentabilité nettement supérieure de la location meublée touristique sur la location meublée et nue.....</i>	45

3. PROPOSITIONS DE SCENARII DE REFORME DE LA FISCALITE DES REVENUS LOCATIFS.....	51
3.1. Des propositions de scénarii de réforme de la fiscalité des revenus locatifs afin d'encourager le logement à titre de résidence principale.....	52
3.1.1. <i>Les paramètres de réforme sont principalement les abattements en régime micro, les seuils de passage du micro au réel et la prise en compte des amortissements.....</i>	<i>53</i>
3.1.2. <i>Une base commune de réforme commune à tous les scénarii est proposée, incluant notamment une réunification des régimes d'imposition des revenus locatifs non professionnels.....</i>	<i>53</i>
3.1.3. <i>Les évaluations des effets fiscaux et budgétaires des scénarii de réforme sont limitées par un manque de visibilité sur la nature des biens loués et sur le dispositif de l'amortissement.....</i>	<i>55</i>
3.1.4. <i>La suppression de l'amortissement pour le régime BIC réel des LMNP nécessite une période transitoire pour accompagner les propriétaires</i>	<i>56</i>
3.1.5. <i>Trois scénarii de réforme se différenciant principalement par les modalités d'alignement des régimes micro</i>	<i>57</i>
3.2. Scénario 1 : unification des deux régimes et taux d'abattement micro à 40 % ..60	
3.2.1. <i>Inconvénients du scénario 1.....</i>	<i>61</i>
3.2.2. <i>Avantages du scénario 1.....</i>	<i>62</i>
3.3. Scénario 1 bis : unification des deux régimes et taux d'abattement micro à 50 %	62
3.3.1. <i>Inconvénients du scénario 1 bis.....</i>	<i>63</i>
3.3.2. <i>Avantages du scénario 1 bis.....</i>	<i>63</i>
3.4. Scénario 2 : promotion de la location de longue durée avec un abattement majoré de 10 % par rapport à la location de courte durée.....	65
3.4.1. <i>Inconvénients du scénario 2.....</i>	<i>67</i>
3.4.2. <i>Avantages du scénario 2.....</i>	<i>68</i>
3.5. Scénario 2 bis : promotion de la location de longue durée avec un abattement majoré de 20 % par rapport à la location de courte durée.....	69
3.5.1. <i>Inconvénients du scénario 2 bis.....</i>	<i>70</i>
3.5.2. <i>Avantages du scénario 2 bis.....</i>	<i>70</i>
3.6. Scénario 3 : Proposition désincitative pour le LMNP de courte durée et la mise en place d'un amortissement spécifique pour le logement longue durée ..71	
3.6.1. <i>Inconvénients du scénario 3.....</i>	<i>71</i>
3.6.2. <i>Avantages du scénario 3.....</i>	<i>72</i>
3.7. Les dispositifs Denormandie et Loc'Avantages répondent à des objectifs sociaux et environnementaux, mais doivent être améliorés	72
3.7.1. <i>Le dispositif Loc'Avantages est intéressant mais nécessite d'être porté et renforcé pour être véritablement efficace.....</i>	<i>73</i>
3.7.2. <i>Les propositions pour améliorer le dispositif Loc'Avantages.....</i>	<i>76</i>
3.7.3. <i>Promouvoir la rénovation énergétique : améliorer le dispositif Denormandie.....</i>	<i>80</i>

Introduction

Le marché immobilier français connaît depuis environ deux ans une crise profonde, avec la rapide hausse des taux d'intérêt qui a mis fin à des années de crédit facile, couplée à une politique restrictive des banques pour les prêts immobiliers. Cela a conduit à une forte réduction des transactions immobilières et à une diminution importante des biens mis en location, du moins pour les locations de longue durée avec bail.

Parmi les causes de la crise, l'attrition des locations de résidences principales au profit de locations de courte durée à vocation touristique est dénoncée depuis longtemps, notamment par de nombreux élus, et une proposition de loi « visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif » est en cours d'examen au Parlement.

Dans ce contexte, la première ministre m'a confié le 15 novembre 2023 la mission d'étudier les évolutions possibles de la fiscalité locative, intégrant la prise en compte de la durée de la location, dans le but de :

- ◆ favoriser la location longue durée à titre de résidence principale ;
- ◆ simplifier la fiscalité locative en faisant des propositions amenant à la convergence des régimes fiscaux ;
- ◆ maintenir une offre locative privée à loyers abordables avec des critères sociaux et une meilleure performance énergétique.

Après une présentation du marché du logement locatif français, le présent rapport expose les règles de la fiscalité actuelle sur les revenus locatifs, sujet complexe dans lequel plusieurs régimes coexistent pour une même activité. On a ainsi des régimes dits « micro » qui permettent une imposition simplifiée par des calculs forfaitaires, des régimes « au réel » très différents selon qu'ils relèvent des revenus fonciers ou des bénéfices industriels et commerciaux, des possibilités d'amortissement variables.

Mais la principale variable est la distinction de base entre les revenus de la location de biens nus et ceux de la location de biens meublés, les premiers étant imposés à l'impôt sur le revenu en tant que revenus fonciers (RF), les seconds étant imposés en tant que bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Cette distinction historique, qui avantage fortement les locations en meublés, de courte ou de longue durée, et que la fiscalité française des revenus locatifs est la seule en Europe à pratiquer, apparaît aujourd'hui sans aucune justification.

Le rapport présente ainsi les effets de la fiscalité locative sur les marchés du logement et les difficultés produites aujourd'hui par des distorsions fiscales, dont on constate un rapide développement au cours des années récentes.

Plusieurs scénarios sont ensuite présentés pour répondre aux objectifs d'équité fiscale vis-à-vis de la location de longue durée, de simplification, et de maintien d'une offre privée abordable avec le développement souhaitable du dispositif Loc'Avantages, ainsi que d'une offre de locations de logements remis aux normes environnementales actuelles avec le dispositif Denormandie. Ces scénarios constituent des réformes fiscales d'ampleur variable, et ont également un impact sur les finances publiques différent, qui est ici chiffré avec le maximum de détail possible selon les bases de calcul fournies par l'administration fiscale. Il reste qu'aujourd'hui, le statu quo n'est plus possible et qu'il est urgent de stopper la dérive actuelle du marché locatif qui empêche un nombre croissant de nos concitoyens d'accéder à un logement.

Enfin, je voulais remercier chaleureusement Mme Marina Ferrari qui a commencé cette mission avec moi et dont l'apport m'a été précieux.

1. Un marché du logement locatif segmenté et connaissant une évolution récente marquée vers le développement des meublés

1.1. Le parc locatif français est divisé entre les logements loués nus et loués meublés, dont les meublés de tourisme

1.1.1. La location d'un logement se fait usuellement par l'intermédiaire d'un bail entre les parties, qui différencie les logements loués nus et les logements loués meublés

En France, la location d'un bien immobilier est soumise à un encadrement légal différenciant plusieurs types de location, selon les caractéristiques du bien et l'usage fait par le locataire. Dans le cadre d'un local à usage d'habitation, plus couramment appelé « logement », le cadre légal différencie la location dite « nue » et la location dite « meublée », ainsi que la location à usage de résidence principale de celle à usage de résidence secondaire.

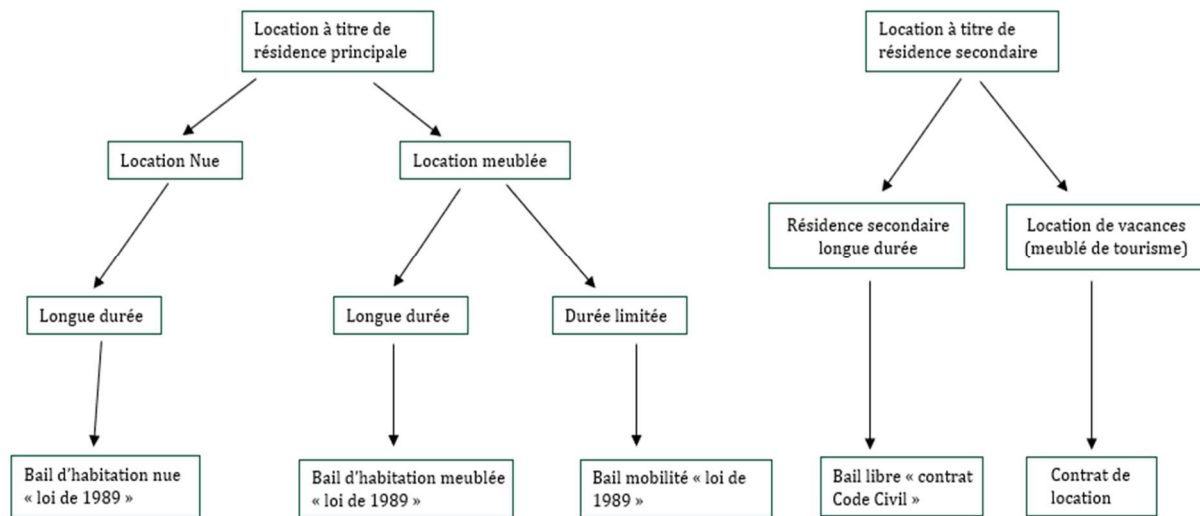
La location s'entend à titre de résidence principale dès lors que locataire l'occupe plus de huit mois par an – sauf exceptions. Une résidence est considérée comme secondaire dans le cas contraire. Si le preneur / locataire est une personne physique, la location nue à titre de résidence principale est régie par la loi du 6 juillet 1989¹. Une exception existe pour les biens ayant été loués avant 1986, auquel cas la loi de 1948² s'applique au bail, mais ce dernier cas est en voie d'extinction. Le cadre juridique de la location meublée à titre de résidence principale est aussi régi par la loi du 6 juillet 1989, articles 25-3 à 25-11, mais n'applique qu'une partie seulement des articles de cette loi applicables aux locations nues ; la location meublée peut être de longue durée (1 an minimum reconductible) ou de plus courte durée selon le « bail mobilité » défini par les articles 25-12 à 25-17 de la loi du 6 juillet 1989, articles ajoutés en 2018.

Dans le cas d'une location à titre de résidence secondaire, le bail est librement signé entre les parties, dans la limite des dispositions du Code Civil (articles 1708 et suivants).

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (ci-après « loi du 6 juillet 1989 »)

² Loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 sur les rapports locatifs

Graphique 1 : Modes de location d'un logement et types de bail ou de contrat



Source : Mission.

Par ailleurs, un logement peut être loué nu ou meublé. La location est dite « meublée » si le logement inclut la mise à disposition de meubles, définis comme tous les éléments mobiliers indispensables à une occupation normale par le locataire. La liste de ces éléments est publiée par décret.¹ La location est considérée comme nue si elle ne présente pas ce caractère meublé.

Pour un logement occupé à titre de résidence principale, selon le mode de location choisi – nu ou meublé, les règles qui s'appliquent au bail sont différentes, notamment en termes de durée du bail, de caution et de préavis pour congés (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Ces différences de bail entre la location nue et la location meublée s'accompagnent d'une fiscalité également différente (cf. partie 2).

Les logements faisant l'objet d'un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), avec le dispositif Loc'Avantages par exemple, disposent de règles propres, ainsi que les logements sociaux (HLM).

Enfin, peuvent être assimilés aux logements locatifs de longue durée à titre de résidence principale les logements intégrés dans une « résidence gérée », généralement spécialisées par type de public locataire : résidences étudiantes et résidences pour personnes âgées essentiellement, occupées par leurs locataires plus de huit mois par an (cf. *infra*).

¹ Décret n°2015-981 du 31/07/2015

Tableau 1 : Règles principales selon le mode de location d'un logement

Règles	Logement vide	Logement meublé	
		Bail d'habitation	Bail mobilité
Durée du bail	Minimum : 3 ans	Minimum : 1 an (9 mois si le locataire est étudiant)	Minimum : 1 mois Maximum : 10 mois Seuls certains locataires sont éligibles (formation ou mission temporaire professionnelle...)
Dépôt de garantie	Montant maximum : 1 mois de loyer (hors charges)	Montant maximum : 2 mois de loyer (hors charges)	Interdit
Paiement des charges locatives	Par provisions, et avec régularisation annuelle	▪ Soit par provisions, et avec régularisation annuelle ▪ Soit au forfait	Au forfait
Fin de bail à l'initiative du locataire	▪ À tout moment ▪ Congé à donner avec un délai de préavis d'un ou 3 mois (selon la commune)	▪ À tout moment ▪ Congé à donner avec un délai de préavis d'un mois	▪ À tout moment ▪ Congé à donner avec un délai de préavis d'un mois
Fin de bail à l'initiative du propriétaire	▪ À l'échéance du bail et pour 1 des motifs autorisés (reprise pour habiter, reprise pour vendre, ou motif légitime et sérieux) ▪ Congé à donner avec un délai de préavis d'au moins 6 mois.	▪ À l'échéance du bail et pour 1 des motifs autorisés (reprise pour habiter, reprise pour vendre, ou motif légitime et sérieux). ▪ Congé à donner avec un délai de préavis d'au moins 3 mois.	▪ À l'échéance du bail. ▪ Pas de congé à donner ni de délai de préavis à respecter

Source : Mission d'après l'Association Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL).

1.1.2. Les meublés de tourisme font l'objet d'une réglementation *ad hoc*

La location d'un logement pour un usage de résidence secondaire (définie comme n'étant pas une résidence principale) n'est pas soumise à la signature d'un bail entre les parties. Elle peut se faire avec un bail dit « résidence secondaire » ou « Code Civil » (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), de location saisonnière (pour une durée de moins de 90 jours on reconductible) ou de longue durée, mais se fait usuellement avec un simple contrat de location. Ce dernier cas est notamment celui d'une réservation par une plateforme d'intermédiation.

Un meublé de tourisme est, selon le code du tourisme, « *une villa, un appartement ou studio meublé, à l'usage exclusif du locataire, offert en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois et qui n'y élit pas domicile.* »¹

Il est à noter que les meublés de tourisme se distinguent des autres types d'hébergement de tourisme², et notamment :

- ♦ de l'hôtel et de la résidence de tourisme, du fait de l'exclusivité de leur usage au bénéfice du locataire, ne comportant ni accueil ou hall de réception ni services et équipements communs ;
- ♦ de la chambre d'hôte où l'habitant est présent pendant la location, tandis que pour les meublés de tourisme, il ne l'est pas nécessairement (quand celui-ci est loué intégralement).

Les meublés de tourisme peuvent en outre faire l'objet d'un classement, démarche facultative permettant au logement de se voir attribuer une note de 1 à 5 étoiles reconnaissant un certain niveau de confort et de services. Le classement des meublés se fait selon une procédure définie par le code du tourisme (articles D 324-2 et suivants) et son pilotage relève du secteur du tourisme, et notamment de l'agence Atout France qui définit les conditions à remplir pour le classement.

Le nombre de meublés de tourisme classés est lui-même un critère pour qu'une commune soit reconnue commune touristique ou station classée de tourisme.³

1.2. Le parc locatif meublé répond à une demande légitime, mais sa croissance accélérée au détriment de la location nue crée le risque d'un décalage avec la demande des locataires

1.2.1. Les logements meublés sont majoritairement des surfaces petites à moyennes, et s'adressent à une population en recherche de flexibilité locative

Les dernières données disponibles à la mission sont issues de l'enquête nationale du logement de 2013. Ces chiffres illustrent bien les caractéristiques des logements meublés, mais ne peuvent être tenus comme représentatifs de la situation du parc actuel de logement meublés, puisque la taille du parc de meublés a augmenté de 50 % depuis cette enquête.

¹ Art. D.324-1 du code du tourisme

² Rapport IGF / IGEDD « Lutte contre l'attrition des résidences principales... », juin 2022

³ Arrêté du 16 juin 2023 modifiant l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme

Selon l'enquête de 2013 précitée, les recherches effectuées par la mission sur les sites d'annonces locatives et le constat unanime des professionnels de l'immobilier rencontrés, les logements meublés se situent davantage en zones urbaines et zones les plus tendues et sont majoritairement plus petits que les autres logements locatifs. En 2013, leur superficie moyenne est de 33 m² et leur nombre moyen de pièces un peu supérieur à 1,5. Ces valeurs sont deux fois inférieures à ceux des autres logements locatifs, qu'ils soient privés ou sociaux (HLM). La proportion de studios est de plus de 60 %. Elle y est très supérieure au parc privé nu (14 %) et au parc social (5%). 90 % des logements loués meublés en 2013 sont des logements d'une ou deux pièces (T1-T2). La présence d'éléments d'équipement et de confort (chauffage central ou électrique, baignoire ou douches...), longtemps en retard sur celle des autres parcs locatifs, est aujourd'hui équivalente.

Le parc locatif meublé vise donc une population de locataires en partie différente de celle du parc locatif nu, et de fait, les données de l'enquête nationale logement de 2013 de l'INSEE montrent que les étudiants (et de façon générale les 20 à 30 ans) sont sur-représentés (38 % des locataires sont étudiants contre 7 % en locatif nu) et les retraités à l'inverse sous-représentés (10 % contre 23 % en locatif nu). Le rapport IGF/IGEDD de 2016¹ souligne également que la proportion de locataires de meublés originaires de l'étranger est bien supérieure aux locataires de logements nus ; il en est de même pour les locataires originaires d'un autre département que celui de leur logement actuel.

Logiquement, la durée de la présence effective des locataires est plus courte dans les logements meublés. En 2013, 42 % des locataires de logements meublés occupent leur logement depuis moins d'un an et 78 % depuis moins de 4 ans. Pour un logement vide, seuls 24 % des locataires sont entrés dans leur logement dans l'année et 57 % depuis moins de 4 ans.

En définitive, le logement meublé devrait avoir pour objectif de répondre à la demande de locataires recherchant une solution de logement plutôt temporaire que pérenne, notamment les jeunes ou les personnes faisant face à une situation nouvelle comme une séparation ou une mobilité professionnelle. Cette demande est réelle sur le marché du logement, en particulier dans les grandes agglomérations, qui hébergent d'avantage d'étudiants et de jeunes actifs que la moyenne nationale.

1.2.2. La location d'un logement en meublé présente des avantages opérationnels et économiques qui sont recherchés par les propriétaires

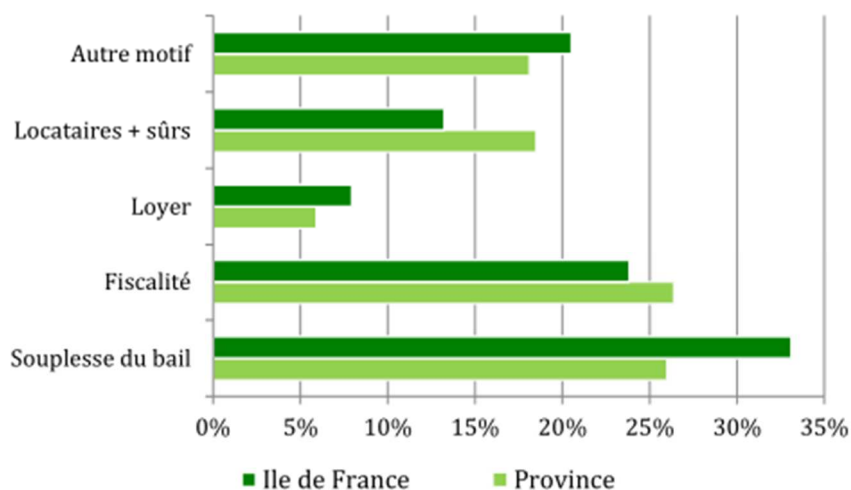
Le rapport IGF / IGEDD daté de 2016 sur la location meublée a fait réaliser un sondage auprès de bailleurs de logements meublés, afin d'identifier les motivations des propriétaires à louer leur logement en courte durée. Les trois principales raisons invoquées pour expliquer l'attrait des locations de courte durée sont :

- ♦ **le moindre risque d'impayés de loyers et les litiges locatifs moins nombreux**, principale raison avancée par une majorité de bailleurs. En effet, à l'instar d'Airbnb, plusieurs plateformes de location en ligne encaissent les loyers avant la période de location, ce qui permet de garantir au loueur d'être payé une fois la location réalisée. En outre, certaines plateformes proposent par ailleurs des garanties en cas de dommages causés dans le logement par le locataire, ce qui pour un bailleur peut s'avérer plus rassurant qu'un dépôt de garantie, fut-il équivalent à deux mois de loyers dans le cas d'une location à usage d'habitation principale ; la fiscalité contribue à accroître cette rentabilité plus forte des meublés en général, quelle que soit la durée de la location ;
- ♦ **la perspective de revenus supérieurs** dans le cadre de location de courte durée est la seconde raison et est invoquée par 44 % des bailleurs répondants. De fait, les simulations réalisées par la mission (cf. infra) montrent que les locations de courte durée offrent, dans la plupart des cas, des rentabilités nettement supérieures à celles des locations à usage d'habitation principale, notamment grâce à la fiscalité ;

¹ Rapport IGF / CGEDD « Evaluation de la politique publique relative au logement locatif meublé », février 2016

- ♦ enfin, la facilité à trouver des locataires grâce au **développement des plateformes d'intermédiation** en ligne, mise en avant par 40 % des bailleurs.

Graphique 2 : Motivation première des propriétaires pour le choix de la location meublée selon la zone géographique en 2013



Source : Enquête BVA pour le rapport IGF / IGEDD de 2016 sur la location meublée.

Il faut relever que seulement 22 % des logements meublés sont mis en location par l'intermédiaire d'une agence immobilière (en 2016), contre 40 % des logements nus : les propriétaires privilégient notamment les sites de particulier à particulier et la gestion directe de leur bien.

1.2.3. La croissance du parc locatif meublé s'accélère, au détriment même du parc locatif nu

Depuis plusieurs décennies en France, le parc locatif meublé progresse plus vite que le parc locatif nu, et prend donc une part grandissante du parc locatif total. Cette évolution était déjà constatée par le rapport IGF / IGEDD de 2016 sur le logement locatif meublé, qui notait : « *le nombre de logements meublés diffus a connu une croissance soutenue, particulièrement marquée à Paris, depuis le début des années 1990* ». Le parc locatif « diffus » désignant les logements répartis au sein du tissu résidentiel urbain, cela exclut l'augmentation du nombre de résidences étudiantes et autres résidences services (cf. *infra*).

Tableau 2 : Evolution du nombre de logements loués nus et meublés (occupés à titre de résidence principale) dans le parc locatif diffus en France

Année	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2020
Nombre de logements nus	N.D.	5 122 404	5 103 124	5 428 416	6 007 432	6 279 525	6 602 442
Nombre de logements meublés	248 005	191 176	262 700	416 361	554 335	659 211	993 309

Source : Insee, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012 et 1968-2020, exploitations complémentaires par sondage.

Le même rapport notait que, « *entre 1982 et 2012, d'après les données du recensement, l'offre de logements meublés a augmenté en moyenne de 4,2 % par an, contre 0,7 % pour l'offre de logements locatifs privés vides et 1,4 % pour l'offre de logements sociaux. Sur la même période, l'offre de logement totale a crû en moyenne de 1,1 % par an.* » En 2020, selon les dernières données de l'INSEE disponibles, le parc de logement meublé occupé à titre de résidence principale a progressé de 9 %, alors que le parc de logement nu a reculé de 0,2 %.

Tableau 3 : Evolution de la proportion de logements meublés (occupés à titre de résidence principale) dans le parc locatif diffus en France

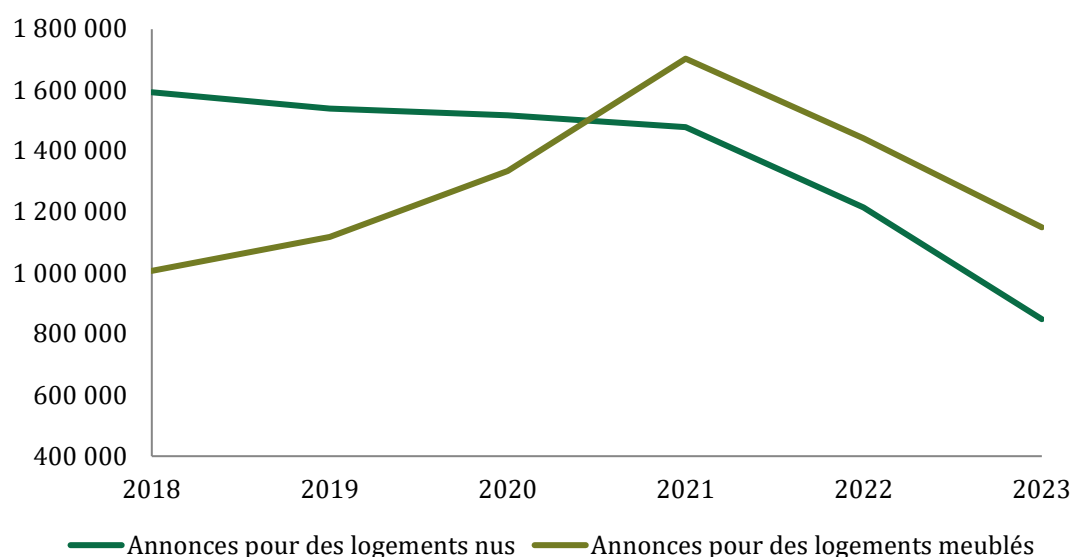
Année	1982	1990	1999	2007	2012	2020
Part des meublés diffus dans l'offre locative privée	3,60 %	4,90 %	7,12 %	8,45 %	9,50 %	13,21 %
Part des meublés diffus dans l'offre locative totale	2,38 %	3,08 %	4,30 %	5,29 %	6,01 %	8,38 %

Source : Insee, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012 et 1968-2020, exploitations complémentaires par sondage.

Cette forte croissance en nombre de logements se retrouve dans la proportion de meublés au sein du parc locatif privé comme au sein du parc locatif total (ce dernier incluant le parc locatif social). Le même rapport notait déjà en 2016 que « *la part des logements meublés dans l'offre locative privée a plus que doublé en 30 ans* ». Or, l'augmentation du nombre et de la proportion de meublés dans l'offre locative s'est encore accélérée. Selon les données datées de 2020 transmises par l'INSEE, **depuis 1982, la proportion de logements meublés dans l'offre locative privée a été multipliée par quatre**. Si des données du logement ne sont pas disponibles à une date plus récente, l'augmentation beaucoup plus forte du nombre de déclarants de revenus en bénéfices industriels et commerciaux (BIC) – issus de la location meublée – que de revenus fonciers – issus de la location nue – laisse deviner une accélération encore plus forte de cette tendance depuis 2020. La proportion de meublés pourrait donc atteindre, à la date du présent rapport, entre 16 % et 19 % du parc locatif.

L'étude plus récente, non pas du stock de logements, mais du flux d'annonces publiées sur les principaux sites web d'annonces immobilières, montre que **le nombre d'annonces pour des logements meublés a augmenté de 70 % entre 2018 et 2021, alors que les annonces pour des logements nus diminuait de 8 % dans le même temps** (cf. graphique *infra*). La proportion d'annonces pour des logements meublés est donc passée de 36 % à 50 % sur cette période de 3 ans. On assiste ensuite, depuis 2022, à une diminution du nombre d'annonces pour le logement nu et le logement meublé, illustrant la « crise locative » actuelle. Le nombre d'annonces pour des logements meublés reste néanmoins bien supérieur (de 26 %) à celui des annonces pour la location nue. Ces chiffres sont néanmoins à remettre dans ce contexte de tarissement de l'offre locative : le stock global d'offres publiées a diminué. Les logements loués nus, dont le taux de rotation est plus faible, ont été davantage touchés. Les logements loués meublés, au taux de rotation traditionnellement plus fort (cf. *infra*), ont davantage été remis sur le marché, expliquant leur bonne santé relativement au nu. L'amplification de cette crise de l'offre locative, depuis 2022, voit le flux d'annonces diminuer dans les mêmes proportions pour le logement nu et le logement meublé.

Graphique 3 : Nombre d'annonces pour des logements loués nus et meublés, parues sur les principaux sites internet d'annonces immobilières

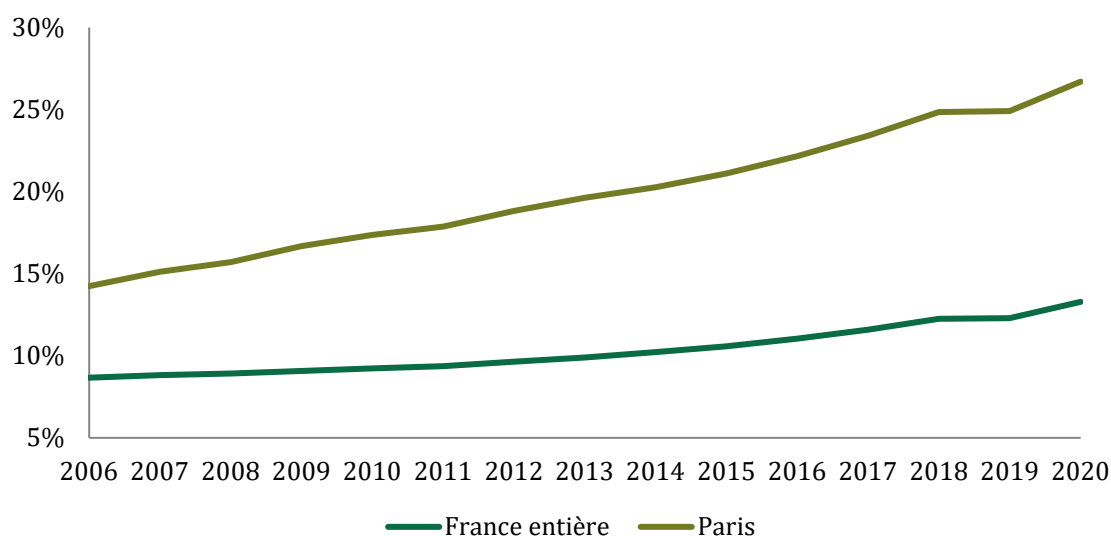


Source : Mission d'après carte des loyers, traitement ANIL 2024.

1.2.4. La généralisation de la location meublée est particulièrement forte dans les centres urbains, et notamment à Paris et en Ile-de-France

L'augmentation du nombre et de la proportion de meublés est encore plus forte dans les agglomérations, et notamment dans les départements de la première couronne francilienne.

Graphique 4 : Proportion de logements meublés dans le parc locatif diffus, en France entière et à Paris (75)



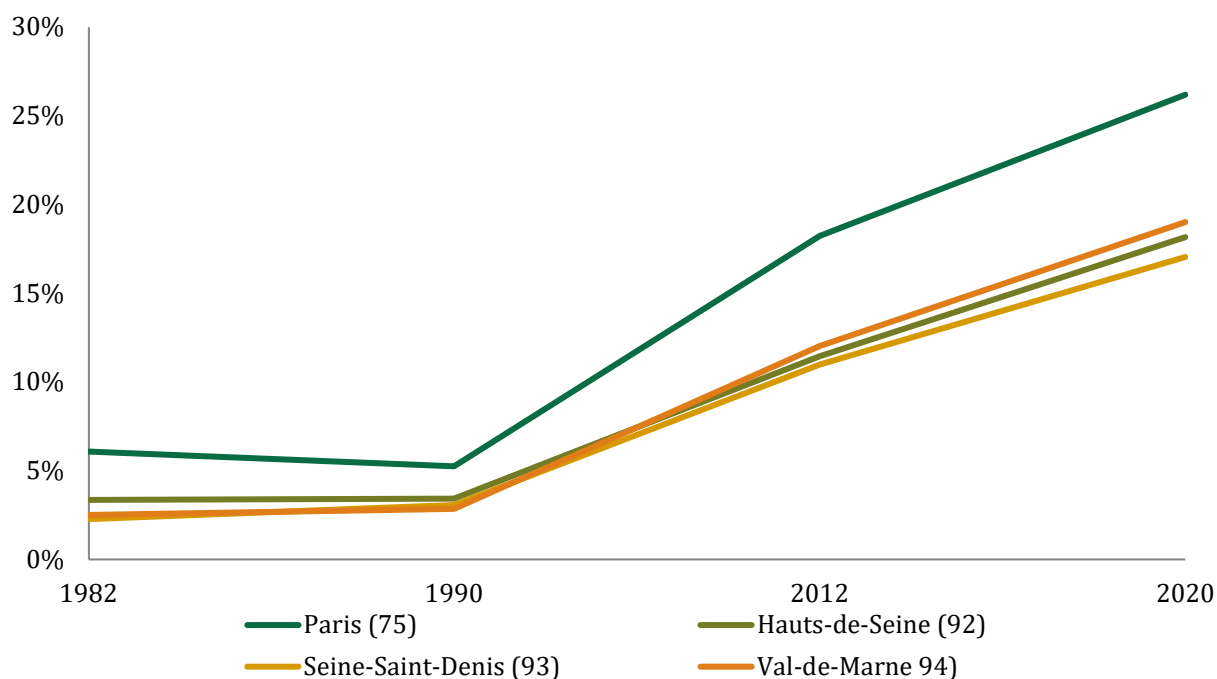
Source : Mission d'après Insee, recensements de la population.

Selon le rapport IGF / IGEDD de 2016 déjà cité :

- ♦ à Paris, l'offre de meublés a crû de 5,5 % par an en moyenne entre 1990 et 2012 tandis que l'offre locative privée vide a baissé en moyenne de 1,0 % par an. Ainsi, alors que l'offre de meublés diffus représentait 5,2 % de l'offre locative privée parisienne en 1990, les meublés représentaient en 2012 18,2 % de l'offre locative privée. En 2020, selon les dernières données disponibles, cette part est de 26,7 % ;
- ♦ en petite couronne, sur la même période, les meublés diffus ont augmenté de 6,4 % par an tandis que l'offre de logements vides a baissé en moyenne de 0,1 % par an ; les logements meublés diffus représentaient 3,2 % de l'offre locative privée en 1990 contre 11,5 % en 2012. En 2020, selon les dernières données disponibles, cette part est de 18,1 %.

De même que pour la France entière, l'augmentation beaucoup plus forte du nombre de déclarants de revenus en bénéfices industriels et commerciaux (BIC) – issus de la location meublée – que de revenus fonciers – issus de la location nue – laisse deviner une accélération encore plus forte de cette tendance depuis 2020. La proportion de meublés à Paris et en petite couronne pourrait donc atteindre, à la date du présent rapport, respectivement 30 % et 22 %. A Paris, selon cette tendance, un tiers de l'offre locative privée sera donc bientôt proposée meublée.

Graphique 5 : Evolution de la part de logements meublés diffus dans l'offre locative privée à Paris et en petite couronne



Source : Insee, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012 et 1968-2020, exploitations complémentaires par sondage.

Toujours selon le même rapport, les logements meublés à Paris sont encore plus concentrés dans les arrondissements centraux (24 % de meublés en moyenne dans le parc locatif des neuf premiers arrondissements, contre 17 % dans les autres arrondissements). Toujours selon les mêmes extrapolations, plus de 40 % de l'offre locative dans les neuf premiers arrondissements de Paris pourraient donc être proposés meublés.

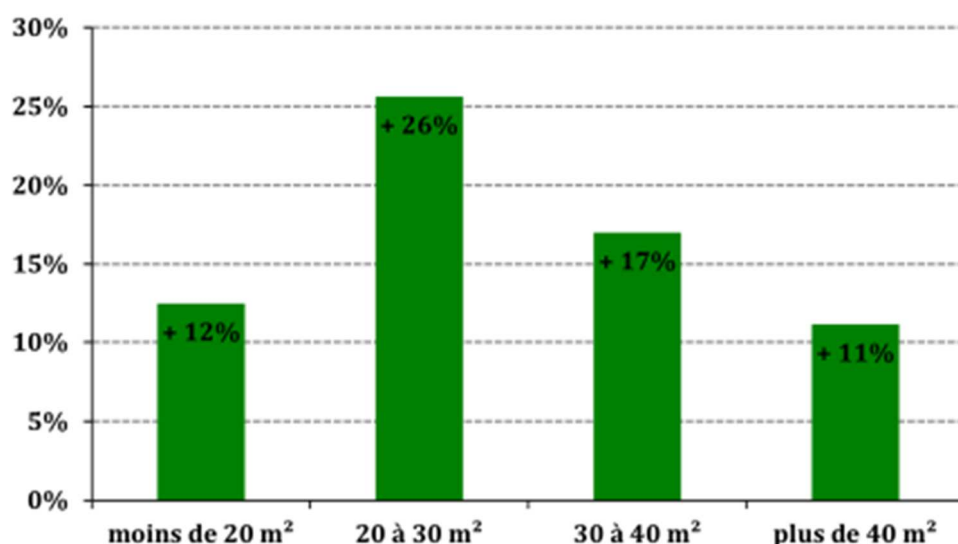
Enfin, selon le même rapport, les départements hors région francilienne concourant le plus à l'augmentation globale des meublés sont les suivants : le Rhône, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne et les Alpes-Maritimes. Ces quatre départements sont caractérisés par des centres urbains majeurs (Lyon, Marseille, Toulouse et Nice respectivement). Cette observation est en cohérence avec la typologie des meublés, les petites surfaces étant majoritairement situées dans les grandes zones urbaines (80 % sont situés dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, contre 64 % des logements nus, selon l'enquête nationale du logement de 2013).

A titre d'exemple, nous avons effectué des recherches d'appartements dans plusieurs métropoles, pour un appartement de type « T2 » de 30 à 50 m², sur les deux principales plateformes en ligne d'annonces locatives (Leboncoin et Se Loger). Au début d'avril 2024, ces recherches (sans post traitement comme la suppression des doublons) indiquent une proportion de meublés encore plus forte : 60 % de meublés à Paris et à Nice, 50 % à Grenoble, à Lyon et à Pau etc... A la date du 19 avril 2014, une recherche dans le 13^{ème} arrondissement de Paris, sélectionné comme cas d'étude, toutes surfaces confondues, affiche même 80 % de logements loués meublés.

1.2.5. Les loyers des logements meublés sont supérieurs de 10 % à 20 % à ceux des logements semblables loués nus

La comparaison des prix des loyers entre les logements loués nus et ceux loués meublés est complexe, car les logements loués meublés sont majoritairement des plus petites surfaces. Or, ces dernières sont toujours (qu'elles soient nues ou meublées) louées avec un loyer au m² supérieur. Ainsi, l'écart mesuré par le rapport de 2016 précité oscille entre 10 % et 20 % en moyenne du prix du loyer au m² de la location nue. Cet écart est cohérent avec les mesures effectuées par l'ANIL pour la mission sur les villes de l'échantillon de modélisation, sur la base des données des observatoires locaux des loyers. L'encadrement des loyers à Paris retient, pour sa part, une majoration du prix du loyer de 11 % pour le loyer meublé.

Graphique 6 : Variation de loyer annuel moyen par m² en zone A bis entre le logement meublé et le logement vide selon la superficie du bien, en 2013



Source : ENL logement 2013, rapport IGF / IGEDD de 2016 sur la location meublée.

Ce surcoût est justifié, pour le propriétaire, par les dépenses d'ameublement ainsi que la durée plus courte du bail, qui lui fait risquer un taux d'occupation plus faible (à cause des vacances plus nombreuses entre locataires). Sur la base d'un ameublement de bonne qualité, le même rapport évaluait le coût de l'ameublement autour de 8 % du loyer, sous l'hypothèse d'une durée de vie des meubles de sept ans, et d'une location en zone tendue (A et A bis) – ces zones regroupant la majorité des logements loués meublés. Il est à noter que l'ameublement étant – globalement – de prix fixe, l'ameublement est proportionnellement au loyer moins coûteux dans les zones tendues, à loyer élevé.

De l'autre côté, ce surcoût est justifié, pour le locataire, par la fourniture des biens d'ameublement, et l'économie (au moins d'une partie) d'un déménagement. Le rapport précité de 2016 évaluait un coût du déménagement pouvant expliquer, au moins pour moitié, le surcoût constaté.

Notre mission en conclut, pour sa part, que les frais d'ameublement d'un logement et le taux d'occupation ne suffisent pas totalement à expliquer la majoration de loyer observée sur le marché de la location. Par ailleurs, la consultation des annonces de location meublée par notre mission, notamment à Paris, fait apparaître de nombreux logements loués avec le « strict minimum » de meubles, exigé par la liste officielle, qui ne suffit ni à les considérer comme « prêts à vivre » ni comme permettant au locataire de se dispenser d'un déménagement ou de l'achat de meubles en propre.

1.2.6. La transition accélérée d'une partie du parc locatif vers le logement loué meublé est tiré principalement par l'offre, au risque d'un décalage avec la demande locative

L'augmentation de la location meublée paraît aujourd'hui sans commune mesure avec les paramètres de demande qui pourraient contribuer à l'expliquer.

Par exemple la population jeune et / ou étudiante ou encore mobile à Paris et en Ile-de-France n'a pas doublé en dix ans ; elle a même légèrement diminué, selon les chiffres de l'INSEE de 2020, au profit d'une population de cadres et de commerçants et artisans.

Tout tend donc à montrer que la location en meublée est aujourd'hui davantage tirée par l'offre que par la demande :

- ◆ la location d'un bien en meublé présente plusieurs avantages pour le propriétaire : bail plus court, revenu majoré, encadrement des loyers également majoré (pouvant atteindre 12 % à Paris). Les frais d'ameublement sont le pendant de ces avantages ;
- ◆ dans un contexte de crise du logement, avec une difficulté particulièrement forte de trouver un logement dans les zones urbaines tendues (agglomération parisienne notamment), la demande de location nue risque de se reporter, par manque d'opportunités sur ce marché, vers la location meublée.

L'augmentation structurelle de la location meublée répond majoritairement à un facteur d'offre, motivé par les intérêts divers (opérationnel, économique, fiscal) des propriétaires, et non à une augmentation de la demande des locataires.

Il s'en déduit un décalage croissant entre l'offre de meublés et la demande, qui ne se voit pas sur le marché tant que la situation est tendue. Néanmoins, le choix d'un meublé n'est pas neutre pour un locataire : le loyer est majoré. Dès un an d'occupation, il est globalement désavantageux pour un locataire d'être en meublé, en payant un loyer majoré tous les mois plutôt que d'avoir acheté ses meubles. La location en meublé, dans ces conditions, provoque un renchérissement de l'accès au logement, dans des zones souvent les plus chères au m², surtout pour les petites surfaces.

Dans le cas d'un marché efficace, la proportion de nus et de meublés devrait se rééquilibrer, le manque de demande pour la location meublée devant inciter les bailleurs à louer en nu, en faisant baisser les prix des meublés jusqu'à ne les rendre plus guère avantageux pour les propriétaires. Or, le biais fiscal et la législation des baux empêche ce marché d'être efficace « en temps normal ».

Par ailleurs, depuis deux ans, l'offre locative se réduit de manière globale, pour des raisons extérieures à la compétition entre logement nu et meublé (hausse des taux, rénovation énergétique des logements obligatoire, crispation du logement social...). L'offre locative est donc en position de force par rapport aux aspirants locataires. La situation est renversée par rapport à l'année 2020, où de nombreux articles faisaient état d'une baisse forcée des loyers de meublés pour cause d'une trop faible demande des petites surfaces post-Covid.

En ce printemps 2024, la situation est particulièrement tendue dans les grandes métropoles, et notamment à Paris. Tous les professionnels de l'immobilier rencontrés par la mission indiquent « 200 dossiers reçus pour chaque annonce, dont 40 dans les deux heures suivant sa parution ». Cette difficulté d'accès au logement amène inévitablement les locataires à assouplir leurs critères de choix, et se déporter sur le meublé si jamais l'occasion se présente à eux. Cela fait courir le risque de voir le logement meublé devenir, pour une partie de la population, un choix « par défaut ». Le risque est particulièrement ciblé sur les jeunes actifs, avec un choix contraint qui sonnerait comme une sorte de « retard » dans le parcours résidentiel habituel.

En conclusion, si la location meublée répond à une demande réelle et légitime, elle se développe, soutenue notamment par la fiscalité, dans des proportions ne pouvant s'expliquer par une augmentation de la demande. Cette généralisation de la location meublée fait courir le risque d'une précarisation du logement et d'une augmentation des dépenses consacrées pour les étudiants et surtout les jeunes actifs en recherche de logement.

1.3. Le logement meublé touristique, en pleine croissance, est concentré dans les zones touristiques avec un fort taux de classement, et dans les centres urbains

Au sein des locations meublées (au sens de l'appréciation fiscale du terme), le segment des meublés touristiques correspond à des locations de durée nécessairement courte (à la journée, à la semaine ou au mois). Ce phénomène, porté par des plateformes en ligne d'intermédiation entre propriétaires et locataires de courte durée, est protéiforme, récent, et en cours de structuration et de réglementation, ce qui le rend difficile à évaluer. Malgré cela, les chiffres disponibles et les personnes rencontrées par notre mission s'accordent sur un développement extraordinairement rapide depuis quelques années.

1.3.1. L'activité de location de meublés de tourisme est en plein essor, grâce aux plateformes d'intermédiation en ligne, mais la visibilité sur ce phénomène et les logements concernés reste encore très limitée

Malgré l'augmentation du nombre de meublés touristiques, constatée unanimement par les personnes rencontrées par la mission, la visibilité sur ce parc reste limitée par plusieurs facteurs, liés notamment au manque de structuration d'un secteur encore jeune :

- ◆ la diversité des modes de location : à la nuitée, à la semaine, au mois... ;
- ◆ la diversité des logements proposés à la location : résidences secondaires louées seulement une partie de l'année (les propriétaires continuant de l'occuper une autre partie), logements loués « de manière industrielle » en courte durée ;
- ◆ la diversité des statuts des logements loués en courte durée : certains sont recensés comme ayant un usage de résidence principale, d'autres de résidence secondaire. Le contrôle de la réalité de cet usage est par ailleurs encore très parcellaire, et fait l'objet de beaucoup de contentieux ;

- ♦ la diversité des plateformes d'intermédiation : si la plateforme AirBnb détient la majorité du marché des locations meublées de courte durée, les propriétaires mettent souvent leur logement également sur d'autres plateformes, comme Leboncoin, Abritel, etc. ;
- ♦ une tarification dynamique sur les sites de réservation, qui rend difficile l'évaluation du prix de location des logements ;
- ♦ une estimation très difficile du taux réel d'occupation des logements ;
- ♦ l'absence de remontée centralisée de l'information des logements loués et de la durées des locations vers l'administration : même si de nombreuses initiatives (numéro d'enregistrement notamment) existent, elles donnent la priorité au niveau local. Les initiatives de la direction générales des entreprises et d'Atout France, respectivement pour une standardisation et une mutualisation de l'information sont néanmoins à signaler positivement.

Le chiffre d'un million de logements meublés de tourisme revient régulièrement dans les publications médiatiques. Cette estimation ne semble pas avoir d'autre source qu'une étude du cabinet PwC pour la société AirBnb, publiée en octobre 2023.¹ Cette étude, ayant pour objet de relayer l'argumentaire de *lobbying* d'AirBnb, estimait donc à un million le nombre de meublés de tourisme, tout en précisant que :

- ♦ 48 % d'entre eux seraient des résidences principales louées occasionnellement (en estimant comme « occasionnelle » une occupation jusqu'à 120 nuitées par an) ;
- ♦ 44 % d'entre eux seraient des résidences secondaires louées occasionnellement, mais pour lesquelles la limite de 120 nuitées ne s'applique pas ; parmi celles-ci, seulement 8 % d'entre eux seraient des logements dédiés uniquement à la location de courte durée (et dépassant le critère retenu de 120 nuitées par an).

Ces chiffres sont néanmoins à considérer avec beaucoup de retenue :

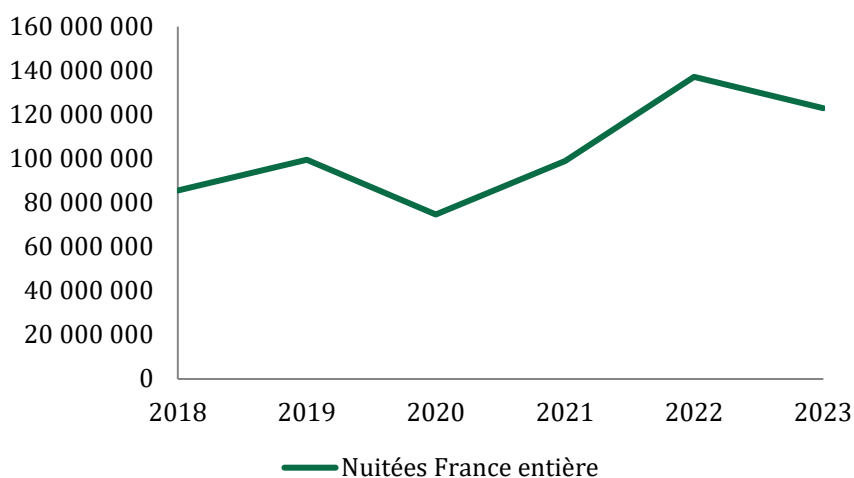
- ♦ une location de 110 nuitées par an, soit 9 jours par mois en moyenne et un taux d'occupation de 30 %, paraît difficilement conciliable avec une occupation de ce logement en résidence principale par ailleurs ; de plus, pour parvenir à ce nombre de nuitées, l'occupant doit indiquer son logement comme disponible sur les plateformes sur un nombre de nuits encore plus grand ;
- ♦ **le taux d'occupation des logements de courte durée « dédiés » est en moyenne de 41 % en France métropolitaine** (données Atout France 2023). Par conséquent :
 - le taux d'occupation étant fréquemment de 10 à 35 % dans les zones à forte saisonnalité (soit de 5 à 16 semaines par an), sauf région parisienne - la demande n'étant présente qu'une partie de l'année, selon cette comptabilité, la grande majorité des logements meublés de courte durée en zone touristique littorale ou de montagne sont donc considérés comme une location « occasionnelle » ;
 - aucune distribution statistique raisonnable des taux d'occupation des logements ne peut conduire à une moyenne de 40 % avec seulement 8 % des logements ayant un taux d'occupation supérieur à 30 % ;
- ♦ la consultation par la mission des annonces publiées sur le site *AirBnb* dans les villes retenues par la mission permet de constater que l'immense majorité des annonces publiées sont des logements dédiés à la location courte durée (appartement visiblement non occupé de manière permanente, décoration souvent standard et disponibilité à la location quasi permanente). Par exemple, la consultation des annonces sur la ville de La Rochelle n'affiche, parmi les 100 premières annonces, qu'uniquement des logements répondant à ces caractéristiques et pouvant ainsi être considérés comme des logements « dédiés » à la location touristique.

¹ Accessible ici : <https://news.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/Strategy-Airbnb-Etude-dimpacts-de-la-location-courte-duree-en-France-Exec-Sum.pdf>

Plutôt que la réutilisation des communications de la société AirBnb, en l'état actuel, la meilleure estimation du marché de la location courte durée se fait par l'étude directe des données des plateformes de location en ligne, dont AirBnb. En effet, ces plateformes ne partageant pas leurs données, et ne communiquant que de manière parcellaire – et forcément partielle, on l'a vu – sur la typologie des logements du parc diffus loués en courte durée, il est impossible d'avoir une vision exacte et précise de ce marché en France. Les estimations se fondent donc sur les données récupérées (« *scrappées* ») directement sur les sites de réservation. La collecte de ces données est effectuée par des entreprises privées (AirDNA, Likibu...) qui revendent ensuite ces données, y compris aux acteurs publics comme les offices de tourisme. Les résultats en termes d'estimation de l'occupation des logements (et de leur prix) se fondent sur les données d'affichage des logements en ligne, corrigées par des outils statistiques et algorithmiques.

La mission se fonde, pour son illustration du phénomène des locations de courte durée, sur les données d'Atout France, opérateur de l'Etat chargé du tourisme. Les données fournies à la mission montrent que **le nombre de logements mis en location sur les plateformes de réservation** (ce qui n'inclut donc pas les logements pouvant être loués par d'autres biais – offices de tourisme locaux, bouche à oreilles, etc.) **est passé de 855 000 en 2019 à 1 190 000 en 2023, soit une augmentation de 40 % en quatre ans, le nombre de nuitées réservées suivant la même progression (cf. graphique 7).** Le taux d'occupation moyen a légèrement baissé sur cette période (de 46 % à 41 %). **Enfin, le prix moyen des nuitées a augmenté de 14 % sur la période** (de 75 € à 86 €), soit davantage que l'indice des prix à la consommation (IPC) des services d'hébergement (+ 9,6 % de 2019 à 2023 selon l'INSEE).

Graphique 7 : Nombre de nuitées réservées chaque année sur les plateformes d'économie collaborative

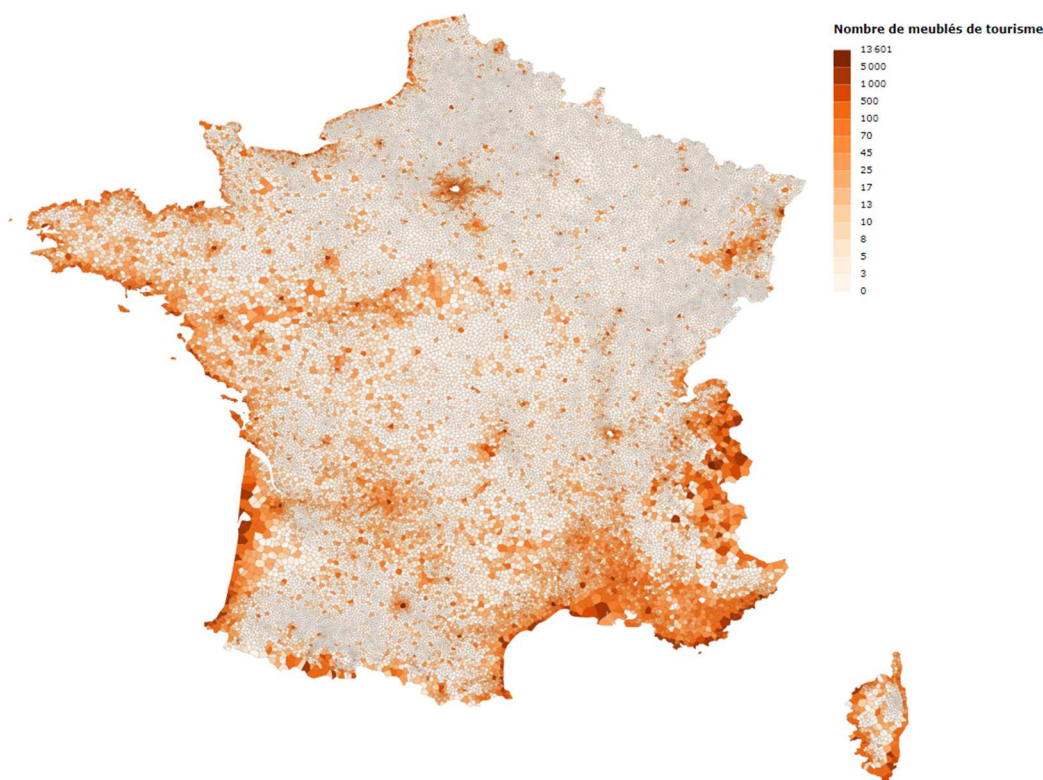


Source : Mission d'après données Eurostat.

1.3.2. Le parc de meublés de courte durée est concentré dans les zones touristiques, mais aussi dans les centres urbains, notamment des grandes agglomérations

L'exploitation des données issues d'Atout France permet d'illustrer la concentration des meublés de courte durée dans les principales zones touristiques françaises, principalement littorales ou de montagne, ainsi que dans les principaux centres urbains (cf. carte suivante).

Graphique 8 : Nombre de meublés de tourisme par commune en 2020 (hors Paris, Lyon et Marseille)



Source : Mission d'après données Atout France.

L'étude d'Atout France sur les résidences secondaires, publiée en 2019, indique que les résidences secondaires situées en zone urbaine font plus souvent l'objet de locations régulières (17 % contre 10 % en moyenne) que celles sur le littoral urbain ou dans les zones de montagne.

La même étude identifie, parmi quatre types de propriétaires de résidences secondaires, « les propriétaires investisseurs », qui considèrent cette résidence avant tout comme un placement financier (65 % d'entre eux contre 15 % de l'ensemble des propriétaires). Plus jeunes et aisés que la moyenne des propriétaires de résidences principales, ils choisissent en majorité les zones urbaines pour investir dans la location courte durée (61 % des leurs logements contre 25 % en moyenne pour l'ensemble des résidences secondaires), et moins souvent les zones littorales, rurales ou de montagne. L'attrait de ces investisseurs pour la rentabilité de la location courte durée est tout à fait rationnel (cf. partie 2).

1.3.3. Le parc touristique classé représente une minorité des logements meublés de tourisme, mais fortement concentré dans les zones touristiques littorales et de montagne

Le classement d'un meublé de tourisme relève d'une démarche facultative du propriétaire, qui lui permet de faire reconnaître un certain niveau de confort et de services à son logement. Le classement comporte 5 catégories allant de 1 à 5 étoiles, et a une validité de 5 ans. Le classement est attribué lors d'une unique visite d'évaluation du logement, sans nouveau contrôle durant les cinq années de validité. La grille de classement contient 133 critères répartis en 3 grands chapitres¹) :

¹ Arrêté du 2 août 2010 modifié fixant les normes et la procédure de classement des meublés de tourisme.

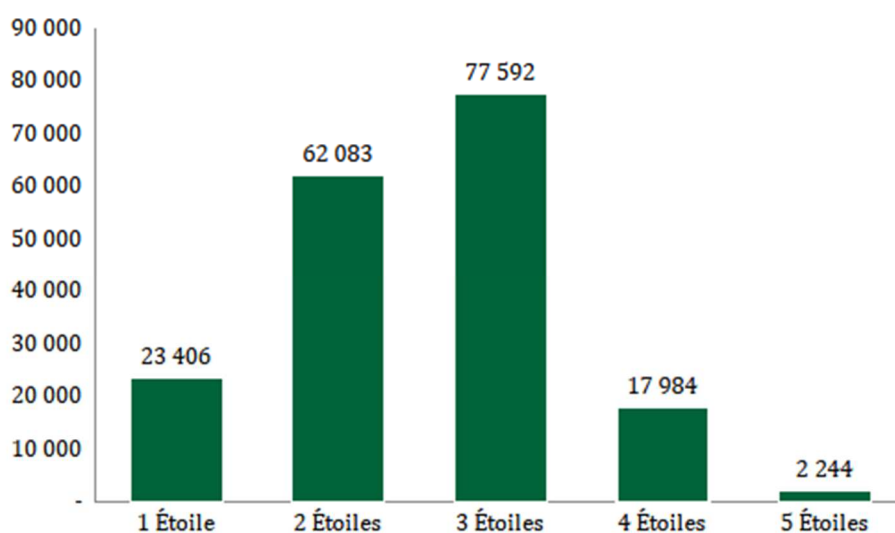
- ◆ équipements ;
- ◆ services au client, accessibilité ;
- ◆ développement durable.

Ce classement permet une différenciation sur le marché de la location courte durée, mais aussi de bénéficier d'un avantage fiscal, notamment sur les revenus tirés de la location de ce logement (cf. partie 2).

Selon ADN Tourisme, il existe en France 186 000 meublés de tourisme classés, au 31 décembre 2022, en progression de 11 % par rapport à 2021. La majorité des meublés sont classés 3 étoiles ou 2 étoiles (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Les critères de classement ainsi que cette répartition du classement entre étoiles montrent ensemble que le classement ne garantit pas une exigence particulière de qualité du logement : les critères sont suffisamment simples pour que la majorité du parc de meublés touristiques soit éligible à deux ou trois étoiles.

Graphique 9 : Nombre de meublés de tourisme classés par catégorie de classement (étoiles) au 31 décembre 2022

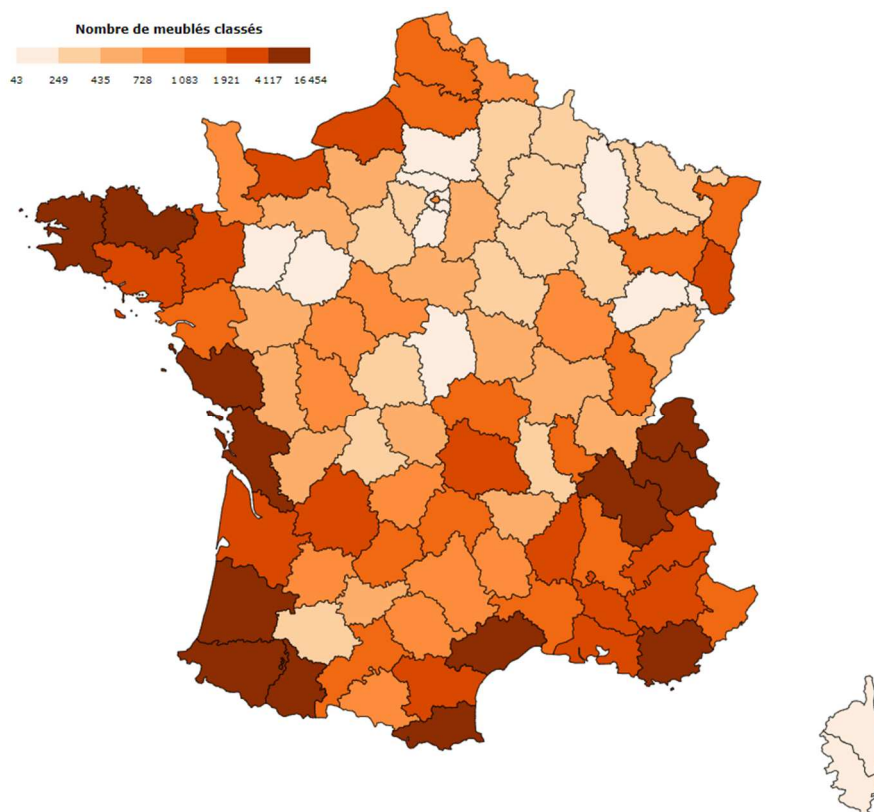


Source : Mission d'après données d'ADN Tourisme.

Les logements meublés classés sont, dans leur immense majorité, situés dans les zones touristiques, notamment littorales et de montagne. La répartition des meublés classés n'est donc pas identique à celle des meublés de tourisme, dont ils forment une sous-catégorie : les meublés classés sont fortement concentrés sur les communes et stations touristiques, et ne sont que très peu présents dans les centres villes de agglomérations.

La décorrélation de la répartition de meublés de tourisme et de meublés classés montre que le classement des meublés répond à une dynamique de territoire, impulsée par les communes et stations de tourisme. Pour ces dernières, le classement des meublés revêt un fort enjeu, puisqu'il participe à l'obtention des statuts (avantageux à de nombreux égards) de commune et de station de tourisme.

Graphique 10 : Nombre de meublés de tourisme classés par département au 31 décembre 2022



Source : Mission d'après données ADN Tourisme.

1.3.4. La croissance des meublés de tourisme s'accompagne d'un effet d'éviction du logement de longue durée du marché locatif

La possibilité pour les propriétaires de louer un logement, dont leur résidence principale, en location courte durée, leur permet un supplément de revenu que la société AirBnb évalue à 3 916 € bruts en 2023. Ce revenu est à mettre en relation avec la typologie des propriétaires de meublés (y compris de courte durée), majoritairement situés dans les derniers déciles de revenus. Par ailleurs, la location d'une résidence principale est par principe réservée aux propriétaires de leur logement- même si la sous-location reste possible pour un locataire, sous-réserve de l'accord de son bailleur en dérogation de la clause de non sous-location généralement incluse dans les baux d'habitation. Le système tend donc plutôt à avantager la part de la population française qui a déjà pu acquérir un (ou plusieurs) biens immobiliers (ou en hériter).

A l'inverse, plusieurs effets directs et indirects négatifs sont également liés, selon la littérature économique, à l'intensification, sur un territoire, de l'offre de meublés touristiques. **Les effets sont notamment un processus de gentrification et d'éviction des populations résidentes aux revenus plus faibles.** Cela est d'autant plus marqué que le marché du meublé de tourisme est capté par des « investisseurs commerciaux » qui choisissent de sortir des logements du marché pour les louer aux touristes, car leur rentabilité est intrinsèquement meilleure (cf. partie 3). À mesure que la location touristique de court terme se développe, les résidents locaux ont ainsi de plus en plus de difficultés à accéder au logement du fait de la raréfaction de l'offre et de l'augmentation des prix. Il existe plusieurs études empiriques qui démontrent toutes des effets inflationnistes de la croissance de l'activité de location de courte durée sur les prix de l'immobilier et des loyers. Cet effet est particulièrement marqué pour les surfaces ciblées par la location de courte durée « intensive », à savoir les studios et deux pièces (T1 / T2).

2. Panorama de la fiscalité des revenus locatifs

La fiscalité locative des logements se caractérise par une dualité, offrant le choix d'un régime micro et d'un régime réel. Toutefois, les deux modes de location ne dépendent pas de la même catégorie d'imposition. La location nue dépend de la catégorie des revenus fonciers et est fortement encadrée. En revanche, la location meublée dépend du régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), c'est-à-dire du secteur marchand. Or, entre le régime micro-BIC (Bénéfices Industriels et Commerciaux) avec un abattement forfaitaire élevé, et le régime réel, permettant la déduction de nombreuses charges dont l'amortissement du bien immobilier, le choix fiscal n'est pas anodin. Il influence directement la rentabilité de l'investissement immobilier. Ce qui a eu pour conséquence, ces six dernières années, une baisse faible (-0,2%) mais historique du nombre de logements nus déclarés, alors que le nombre de logements meublés a crû de plus de 50 % sur la même période. En examinant les fondements et les mécanismes de la fiscalité sur les revenus locatifs, on comprend aisément l'incitation que la fiscalité constitue en faveur d'une location meublée.

Le panorama de la fiscalité locative décrit ci-dessous montre un déséquilibre entre la location meublée, notamment de courte durée, et la location nue qui fait vivre un territoire et ses habitants le reste de l'année. Pour plus de clarté, il est rappelé que le panorama décrit ci-dessous s'en tient à la fiscalité locative avant le vote de l'article 45 de la loi de finances pour 2024 (cf. encadré n° 1) que le gouvernement a choisi « de suspendre en attendant la remise de ce rapport a pour ambition de proposer des modifications de cette fiscalité dans le cadre de notre proposition de loi.

Encadré 1 : article 45 de la loi de finances pour 2024

L'article 45 de la loi de finances pour 2024 a modifié le champ d'application du régime micro-BIC prévu à l'article 50-0 du CGI et ses modalités d'imposition pour les loueurs de meublés de tourisme non classés.

Le gouvernement avait souhaité revoir les règles d'imposition des loueurs de meublés de tourisme mais c'est « par erreur », selon ses termes, qu'aurait été adopté l'article 45 de la loi dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat.

L'article 45 prévoit un durcissement des règles applicables aux loueurs de meublés de tourisme non classés :

- Abaissement de la limite d'application : alors que les chiffres d'affaires HT de l'année civile précédente (ou de la pénultième année) ne devaient pas excéder 77 700€, une nouvelle limite est désormais fixée à 15 000€. Sont concernés les meublés de tourisme, c'est-à-dire les villas, appartements ou studios meublés à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois. Les loueurs de meublés de tourisme classés ne sont pas concernés par cette disposition et relèvent toujours de la limite d'application du régime micro-BIC fixée à 188 700€.
- Abaissement du taux d'abattement : le montant de ce chiffre d'affaires HT était diminué d'un abattement de 50 %. Désormais la loi ne prévoit plus qu'un abaissement de 30 %.

Toutefois, l'administration fiscale, par la voie d'un BOFIP en date du 14 février 2024, a retenu une mesure de faveur pour l'imposition des revenus 2023. Elle souligne que cette modification entraîne le basculement des contribuables concernés par ce changement de régime vers le régime réel et donc la reconstitution a posteriori d'une comptabilité commerciale pour l'année 2023.

Afin de limiter les conséquences d'une application rétroactive de cette mesure, elle admet que les loueurs de meublés de tourisme non classés peuvent continuer à appliquer aux revenus de 2023 les dispositions de l'article 50-0 du CGI dans leur rédaction antérieure à l'article 45 de la LF pour 2024.

Ce nouveau dispositif ne touchait donc pas les loueurs de meublés de tourisme classés, ni les loueurs de meublés de tourisme qui se déclaraient en BIC au régime réel. Cette situation laisse toute possibilité aux loueurs de meublés de tourisme imposés jusqu'ici au régime micro de migrer vers le régime réel devenu de ce fait nettement plus intéressant.

2.1. La déclaration des revenus locatifs n'est pas la même selon que ces revenus soient issus d'une location nue ou d'une location meublée

2.1.1. Le double régime d'imposition foncier / BIC des revenus locatifs est issu d'une jurisprudence historique et de la réforme de 2016

Le régime d'imposition des revenus locatifs d'un particulier diffère selon qu'il met en location un logement vide ou un logement meublé. Dans le premier cas, ses revenus sont déclarés au titre de « revenus fonciers », et dans le second cas de « bénéfices industriels et commerciaux » (BIC).

La différence de traitement entre les locations nues et meublées se fonde sur une jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat¹ qui, malgré le principe d'imposition des revenus de la propriété immobilière parmi les revenus fonciers, a classé ceux issus de la location meublée parmi les bénéfices industriels et commerciaux - c'est-à-dire une activité commerciale - afin de prévenir toute distorsion de concurrence avec les exploitants hôteliers.

Mais cet alignement a été modifié par deux mouvements contradictoires qui ont manqué d'harmonisation.

1. Tout d'abord, le législateur, en 1981², a déjà entendu réserver certains avantages fiscaux inhérents aux bénéfices industriels et commerciaux aux seuls loueurs en meublés professionnels, afin d'éviter tout effet d'aubaine pour les loueurs occasionnels. En effet, ces derniers pouvaient déduire de leurs loyers l'ensemble des charges financières et ainsi constater des déficits importants et les déduire ensuite de leurs revenus. Pour y remédier, il a instauré une distinction entre les statuts de loueurs de meublés afin que seuls les loueurs professionnels puissent bénéficier du régime des bénéfices industriels et commerciaux³. Ainsi, les loueurs de meublés dont l'activité s'apparentait à une activité professionnelle se voyaient réserver les avantages fiscaux inhérents à ce régime, notamment la possibilité de déduire toutes les charges dont les amortissements, ainsi que - sans limite - le déficit d'exploitation des revenus globaux du foyer, et de bénéficier du régime des plus-values professionnelles, qui était alors présenté comme étant « nettement plus favorable que celui des plus-values des particuliers ». Pour les loueurs occasionnels, ces facilités étaient retirées et ils étaient imposables dans la catégorie des revenus fonciers.

L'objet de cette distinction entre loueurs meublés était donc, outre de combler un manque à gagner pour les finances publiques, d'éviter un effet d'aubaine (par rapport à la location nue) pour la location meublée occasionnelle. Cette orientation a été confirmée en 2006 avec une restriction plus forte du statut de loueur meublé professionnel (LMP).

Néanmoins, l'appréciation du caractère occasionnel de la location meublée a donné lieu à de nombreux contentieux et à une jurisprudence nourrie. Ce qui posait problème était l'appréciation et le sens du caractère occasionnel ou ponctuel de l'activité de location meublée⁴. Le Conseil d'Etat (CE n°347607, 28 décembre 2012) avait considéré que « la durée de la location est sans incidence sur son caractère habituel, lequel résulte de ce que les locaux meublés ont été loués à plusieurs reprises au cours des années vérifiées. ». L'intérêt de cet arrêt était d'établir, comme décisif le critère de la fréquence des locations et non de leur durée. Cette position jurisprudentielle devait être confirmée par une réponse ministérielle d'août 2015 (RM Bacquet, n°67211 JOAN 11 août 2015).

¹ Conseil d'Etat, 10 juillet 1925, Dupont, n° 84803, Rec. p. 102 et Conseil d'Etat, 10 juin 1926, Dupont, Rec. p. 577

² Cf. Rapport général n° 58, Sénat 1981 — 1982 au nom de la commission des finances, Tome III

³ Loi n°81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

⁴ Ainsi le Conseil d'Etat a jugé, d'une part, qu'une location isolée d'une durée de trois mois ne permettait pas de caractériser l'exercice d'une activité habituelle (CE, 19/01/1983 n° 31906) et, d'autre part, qu'une location consentie

Plus récemment, la CAA de Versailles (7 février 2017, n° 15VE02918) avait repris à son tour cette analyse. Les faits étaient d'une grande banalité : une SCI loue l'été, une maison meublée. Le reste du temps, le bien est laissé à la disposition gratuite des associés. Pendant deux années de suite, le bien n'est pas donné en location suite à la réalisation d'importants travaux. Les juges estiment que le caractère répétitif de la location empêche de considérer l'activité comme occasionnelle.

Afin de clarifier cette classification, et de mieux encadrer l'activité croissante (via les plateformes en ligne notamment) de la location meublée de courte-durée, la loi de finances rectificative de 2016 a institué la déclaration de tous les revenus de la location meublée en BIC, supprimant ainsi le critère « occasionnel »¹. Dès lors, tous les revenus issus de la location meublée sont imposés au titre des BIC et ceux issus de la location nue au titre des revenus fonciers.

2. Aussi, cette restriction consistant à exclure des bénéfices industriels et commerciaux, les loueurs en meublé occasionnels, en quelque sorte les LMNP actuels, a pour sa part été supprimée par la loi de finances rectificative pour 2016². Ceci afin d'apporter une plus grande sécurité juridique, compte tenu de l'incertitude qui pouvait résulter de l'appréciation du caractère habituel ou non de ces locations. Tous les revenus issus de locations meublées se voient donc obligatoirement relever des bénéfices industriels et commerciaux depuis cette modification. Mais, pour autant, et sans logique - les plus-values de cession continuent de dépendre du régime des plus-values des particuliers. Et, afin de faire bonne mesure, tout en accordant la possibilité d'amortir le bien, il a été décidé de ne pas prendre en compte dans le calcul de la plus-value les amortissements pourtant déduits du revenu imposable. Tout était donc réuni pour rendre ce régime très attractif et en faire une niche fiscale.

Avec euphémisme, le conseil des prélèvement obligatoires pointe d'ailleurs que désormais « *la fiscalité des revenus tirés de la location est caractérisée par un double régime d'imposition qui présente certaines fragilités* »³. J'ajouterai certaines incohérences qui sont dommageables pour le parcours résidentiel des locataires.

Bien que cela ne soit pas légitime, il est désormais accepté juridiquement que la location nue soit considérée comme une simple activité patrimoniale alors que la location de meublés, même accessoire, soit regardée comme une activité commerciale. Peu importe que dans les faits, il y ait une distorsion de concurrence avec les exploitants hôteliers, ou que le bailleur de meublé qui gère son patrimoine privé, soit finalement assez éloigné des préoccupations d'un commerçant.

2.1.2. L'imposition sur le revenu des particuliers pèse surtout sur la fiscalité locative

Depuis la suppression totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale au 1^{er} janvier 2023, la fiscalité rattachable à la mise en location d'un logement pèse quasi-exclusivement sur les propriétaires des logements. Parmi les impôts et taxes rattachés à la mise en location d'un logement, l'imposition sur le revenu des particuliers représente le plus grand rendement.

quatre mois par an pendant quatre ans permettait à l'inverse de caractériser l'exercice d'une telle activité (CE, 21/07/1995 n° 161506).

¹ On peut noter désormais que le choix aurait pu – ou dû – être inverse, face à l'explosion des logements meublés via l'offre des plateformes, et afin de clarifier cette ambiguïté, de réunifier dès 2017 tous les loueurs de locaux nus ou meublés non professionnels en les assujettissant aux revenus fonciers.

² Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

³ CPO, rapport particulier « panorama budgétaire... » p48

Tableau 4 : Impôts et taxes sur les revenus de la location de logements en France en 2022 (hors TVA sur l'hôtellerie)

Impôts et taxes	Rendement en 2022 en millions d'euros
Impôt sur le revenu des personnes physiques lié aux revenus immobiliers	4 198
Prélèvements sociaux sur les revenus fonciers	2 399
Contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus immobiliers	1 093
Taxe de séjour	679
Contribution sur les revenus locatifs	107
Impôt sur les sociétés	467

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement, novembre 2023.

2.1.3. Les revenus déclarés par le biais d'une SCI

Chaque année, les sociétés civiles immobilières (SCI) doivent déclarer les revenus locatifs qu'elles perçoivent¹. Comme le nom des SCI l'indique, ces structures ont vocation à exercer une activité civile, par opposition à une activité commerciale ou artisanale. Aussi, par défaut, une SCI est soumise à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers.

La SCI est normalement une société transparente sur le plan fiscal. Ce n'est donc pas directement la SCI qui paie l'impôt mais ses associés, à titre personnel, sur la part des revenus fonciers perçus, c'est-à-dire en fonction de leur participation dans le capital de la SCI. Les revenus fonciers d'un associé de la SCI entrent par défaut dans le régime fiscal de l'impôt sur le revenu. Ces derniers déclarent alors à titre individuel leurs recettes, sur lesquelles s'applique leur taux marginal d'impôt sur le revenu ainsi que des prélèvements sociaux (avec un taux de 17,2 %).

Une SCI locative loue généralement des biens vides et non des biens meublés. En effet, la location meublée, par définition, est une activité commerciale. Dès lors, si la SCI exerce l'activité de location meublée, elle exerce une activité commerciale, et est donc soumise à l'impôt sur les sociétés, selon les dispositions de l'article 206 2° du CGI. Ce mode d'imposition est automatique si la SCI exerce une activité commerciale à titre principal. En tant que société commerciale soumise à l'IS, elle doit respecter les règles des bénéfices industriels et commerciaux et peut déduire toutes les charges nécessaires à l'exploitation, y compris l'amortissement du bien.

Néanmoins, si la SCI veut demeurer imposable à l'IR, une dérogation est possible. Le montant des recettes provenant de la location meublée ne doit alors pas dépasser 10 % du montant total des recettes réalisées par la SCI.

Je considère que les loueurs pourront continuer à gérer leur bien immobilier via une société soumise à l'IS comme auparavant. Pour autant, le simple fait de louer un bien immobilier meublé n'aura plus pour conséquence de considérer son activité comme une activité commerciale et donc de la soumettre à l'IS, puisqu'elle dépendra des revenus fonciers, activité civile. **Il y aura ainsi une certaine neutralité qui sera rétablie dans la gestion des locations meublées comme des locations nues via une société civile.**

2.2. Le régime fiscal des logements nus (revenus fonciers)

Les revenus d'une location nue sont déclarés comme des revenus fonciers par le bailleur, et peuvent être déclarés au régime micro ou au régime réel.

¹ Environ 20 000 SCI à l'IS sont actives dans la location de logements, meublés et non meublés confondus : il est impossible pour l'administration fiscale de les distinguer.

Tableau 5 : Principales caractéristiques des régimes d'imposition micro et réel des revenus fonciers

	Régime micro-foncier	Régime foncier réel
Montant des recettes	Jusqu'à 15 000 €	Régime réel optionnel jusqu'à 15 000 €, obligatoire au-delà
Abattement ou déduction de charges	Abattement forfaitaire de 30 %	Déduction de charges réelles (liste nominative restreinte)
Déficit	Impossible	Possible : le déficit constaté est déductible du revenu global imposable, dans la limite de 10 700 € (21 400 € dans le cas d'une rénovation d'une passoire thermique)
Taux d'imposition	Au barème de l'impôt sur le revenu	

Source : Mission.

Le régime fiscal des locations nues prévoit l'assujettissement des revenus à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans la catégorie des revenus fonciers (article 14 du CGI). Deux régimes d'imposition existent pour les revenus fonciers, selon le montant annuel de ces revenus : le régime micro-foncier ou le régime réel.

2.2.1. Le régime fiscal du micro-foncier

Ce régime est applicable lorsque le revenu brut tiré de la location (ou des locations) n'excède pas 15 000 € pour l'ensemble du foyer fiscal. Ce régime micro-foncier ne s'applique pas dans certaines situations (monuments historiques, logement bénéficiant d'un régime de déduction particulier).

Le revenu brut est déterminé de la façon suivante :

Revenu brut = montant des loyers encaissés - les charges incombant au locataire + montant des dépenses incombant normalement au propriétaire et mises à la charge des locataires + les subventions et indemnités perçues.

Ces revenus ne doivent toutefois pas provenir de la location de propriétés bénéficiant d'un régime spécial (Périssol, Besson neuf, Robien classique, Robien recentré, Borloo neuf, Monuments historiques...) mais sont possibles si le logement a été acquis avec l'aide d'un dispositif Scellier, Duflot ou Pinel.

Ces revenus fonciers sont soumis à un abattement forfaitaire de 30 % automatiquement appliqué sur le montant déclaré. Il est réputé comprendre l'ensemble des charges supportées par le propriétaire, aussi n'est-il pas possible d'effectuer des déductions supplémentaires. Ce revenu brut, sous déduction de l'abattement de 30 %, est ajouté aux autres revenus pour être soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Finalement, ce dispositif du micro-foncier permet systématiquement une imposition puisqu'il demeure toujours une base imposable.

Aussi, même en dessous d'un seuil de revenus de 15 000 €, il est toujours possible pour le bailleur de renoncer au régime micro-foncier et d'opter pour le régime réel, si celui-ci lui est plus favorable, notamment en raison de l'importance des charges. Mais cette option pour le régime réel est irrévocable pendant 3 ans (article 32 du CGI). Au terme de la période de trois ans, l'option se reconduit annuellement ou il peut choisir de revenir au régime du micro-foncier si le seuil de 15 000 € n'est pas atteint.

2.2.2. Le régime réel d'imposition des revenus fonciers

Le régime réel est défini par les articles 29 à 31 du CGI. Il s'applique lorsque :

- ◆ le revenu brut est supérieur à 15 000 € ;
- ◆ ou le loueur est expressément exclu du régime micro-foncier (monuments historiques, logement bénéficiant d'un régime de déduction particulier (Besson, Borloo, Périssol...)) ;
- ◆ ou encore sur option pour les loueurs relevant normalement du régime "micro-foncier".

Le revenu foncier imposable au régime réel est égal, chaque année, à la différence entre le montant des recettes encaissées et le total des frais et charges déductibles, pour leur montant réel et justifié.

2.2.2.1. La liste des charges déductibles des revenus fonciers bruts est strictement définie

En régime réel, un certain nombre de charges peuvent être déduites des revenus fonciers encaissés, pour diminuer la base imposable. Néanmoins, contrairement au régime BIC réel (cf. infra), la liste des charges déductibles des revenus fonciers est strictement définie¹ et aucun amortissement du bien immobilier ou des frais relatifs à son acquisition n'est possible. Par ailleurs, les dépenses correspondant à des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement ne sont pas déductibles ni amortissables.

2.2.2.2. Le déficit foncier en régime réel permet de réduire son revenu global, mais en excluant les frais financiers

Lorsque le résultat de la location, malgré les déductions de charges (cf. supra) est un bénéfice net foncier, il est ajouté aux autres revenus catégoriels pour être soumis à l'impôt sur le revenu. Il s'agit du cas le plus courant : 86 % des foyers en régime foncier réel sont bénéficiaires.

Lorsque le résultat est un déficit net foncier (recettes inférieures aux charges), il est imputable, sous certaines conditions et limites, au revenu brut global. Ce cas est logiquement minoritaire eu égard à l'encadrement des charges déductibles : seulement 14 % des bailleurs déclarant leurs revenus fonciers au réel sont déficitaires, et moins de 10 % de l'ensemble des bailleurs imposés en revenus fonciers (réel et micro confondus). Toutefois, pour que le déficit soit imputable, le bien immobilier doit être loué à usage d'habitation jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit l'imputation du déficit foncier.

Le calcul du déficit foncier s'effectue en deux étapes, et distingue les charges financières des charges non financières :

- ◆ Etape 1 : déduction des charges financières des revenus fonciers :
 - si le résultat est négatif : le déficit s'impute sur le revenu foncier pendant les 10 années suivantes ;
 - si le résultat est positif : il n'y a pas de déficit imputé sur le revenu foncier.
- ◆ Etape 2 : déduction des charges non financières du résultat précédent :
 - si le résultat est négatif : le déficit est imputable sur le revenu global dans la limite des 10 700€², et reportable pendant 10 ans ;

¹ Article 31 du CGI, il s'agit succinctement des intérêts d'emprunt, des honoraires d'agences pour la gestion locative, des primes d'assurances, des charges de copropriété, de la taxe foncière et des taxes d'équipement, des travaux de réparation et d'entretien ainsi que des travaux d'amélioration, tels que chauffage central, les volets électriques ou la cuisine équipée.

² Par ailleurs, une majoration du seuil de déduction du déficit de 10 700 € à 21 400 € a été adopté fin 2022 (loi de finances rectificatives de 2022), lorsque des charges sont liées à la réalisation de dépenses de travaux de rénovation

- si le résultat est positif : il n'y pas de déficit.

Tableau 6 : Modalités du déficit pouvant être déclaré en régime foncier réel

Déficit foncier	Revenu imputé	Conditions
Dû aux charges non financières	Revenu global	Dans la limite de 10 700 € par an (et imputable pendant six ans hors charges financières)
Dû aux charges financières	Revenu foncier	Imputables sur les 10 années suivantes (comprend également le surplus de charges non financières au-delà des 10 700 €).

Source : Mission.

En conclusion, en deçà des 15 000€ de revenus locatifs, il peut être intéressant pour un propriétaire de déclarer ses revenus selon le régime réel si le montant des charges déductibles est supérieur à l'abattement – forfaitaires - de 30 %. Il pourrait même être constaté un déficit qui serait déduit du revenu global alors que le dispositif de l'abattement ne le permettra jamais.

2.3. Le régime fiscal des logements meublés (BIC)

Contrairement aux revenus locatifs des locaux nus, les revenus résultant de la location de locaux meublés sont soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC)¹. C'est, en effet, l'article 35 5°bis qui rattache la location meublée d'habitation aux BIC. En l'espèce, on considère que le particulier propriétaire d'un appartement meublé, qui n'en fait pas sa profession, mais le loue seulement de manière accessoire, exerce une activité commerciale.

La fiscalité de la location meublée présente une double distinction :

- ♦ entre la location meublée non professionnelle (LMNP) et professionnelle (LMP) d'une part ;
- ♦ au sein du régime fiscal des BIC, entre le régime micro et le régime réel d'autre part.

2.3.1. Distinction entre location meublée professionnelle et non professionnelle (LMP/LMNP)

L'activité de loueur en meublé peut être exercée à titre non-professionnel ou à titre professionnel.

Cette activité est exercée à titre professionnel lorsque les deux conditions suivantes sont remplies simultanément (article 155, IV du code général des impôts) :

- ♦ les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ;

énergétique, permettant à un bien immobilier de passer d'une classe énergétique E, F ou G à une classe de performance énergétique A, B, C ou D. Ce dispositif temporaire (jusqu'au 31/12/2025) a pour vocation d'inciter les propriétaires bailleurs à effectuer des travaux de rénovation énergétique.

¹ Ne sont pas imposables les recettes tirées de la location meublée perçues par les personnes qui louent ou sous-louent une partie de leur habitation principale lorsque les recettes n'excèdent pas 760 € par an (chambres d'hôtes) ou lorsque les pièces louées faisant partie de la résidence principale du bailleur constituent pour le locataire ou le sous-locataire en meublé sa résidence principale (ou sa résidence temporaire s'il est salarié saisonnier) et que le prix de location est fixé dans des limites raisonnables. L'appréciation du caractère raisonnable du prix de location s'effectue au moyen de deux plafonds selon les régions qui sont publiés par l'administration et réévalués chaque année.

- ◆ les recettes excèdent les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires au sens de l'article 79 du CGI (y compris les pensions et rentes viagères ainsi que les revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du CGI), des bénéfices industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée, des bénéfices agricoles et des bénéfices non commerciaux.

Le caractère professionnel ou non professionnel de la location meublée s'apprécie au niveau du foyer fiscal et s'applique à l'ensemble des locations meublées du foyer fiscal.

Que l'activité soit exercée à titre professionnel ou non professionnel, deux régimes d'impositions sont ouverts, comme pour les revenus fonciers : soit le régime micro-BIC, soit le régime réel BIC.

Tableau 7 : Critères de distinction entre LMP et LMNP

	Location meublée non professionnelle	Location meublée professionnelle
Revenus perçus de la location meublée	Les revenus remplissent <u>une des deux</u> conditions suivantes : ▪ Inférieurs à 23 000€ ▪ N'excèdent pas 50 % des revenus d'activité et des pensions du foyer fiscal	Les revenus remplissent <u>les deux</u> conditions suivantes : ▪ Supérieurs à 23 000€ ▪ Excèdent 50 % des revenus d'activité et des pensions du foyer fiscal

Source : Mission.

2.3.2. Le régime micro-BIC

Il s'applique lorsque le montant des recettes locatives de l'année précédente ou de l'avant-dernière année n'excède pas, pour 2023 :

- ◆ 77 700 € pour les locations de locaux d'habitation meublés ;
- ◆ 188 700 € pour les locations de chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés.

Dans le cadre du régime micro-BIC, un abattement forfaitaire représentatif des charges est appliqué. Cet abattement est de :

- ◆ 50 % sur le montant total des sommes encaissées (loyers, charges facturées au locataire et provisions pour charges) pour un logement meublé « classique » ;
- ◆ 71 % sur le montant total des recettes tirées de la location des meublés de tourisme classés ou des chambres d'hôtes.

Le régime micro-BIC se distingue par sa simplicité et son accessibilité, offrant une solution fiscale allégée pour les bailleurs puisqu'il n'y a aucune nécessité de justifier les dépenses réelles engagées. Aucune étude n'a d'ailleurs permis de justifier l'abattement de 71% comme constitutif de charges réelles. Ce qui avantage encore davantage les logements de courte durée.

2.3.3. Le régime réel BIC permet la déduction d'un grand nombre de charges qui, additionnée au dispositif de l'amortissement, permet souvent une réduction quasi-totale de la base imposable des propriétaires

Le régime BIC réel est obligatoire pour les bailleurs dépassant les seuils du micro-BIC (précisés *supra*) ou sur option pour ceux qui souhaitent en bénéficier sans pour autant dépasser ces seuils. Il permet de déduire de façon réelle et justifiée l'ensemble des charges et des amortissements liés à l'activité de location, pour déterminer le bénéfice imposable. Ce régime est très avantageux pour les bailleurs ayant des charges importantes, car la liste des charges déductibles est large.

Par ailleurs, la déduction des amortissements des revenus bruts permet souvent, de paire avec la déduction des charges, de ramener à zéro le revenu locatif imposable des propriétaires. C'est ce qui fait l'intérêt de ce régime BIC réel pour les propriétaires bailleurs, et qui le rend conseillé par tous les sites internet en optimisation fiscale des revenus locatifs.¹

2.3.3.1. La déduction de charges en régime BIC réel est plus large que dans le cas du régime foncier réel

Le loueur en meublé professionnel ou non professionnel soumis (par choix ou par obligation) au régime réel d'imposition des BIC peut déduire de ses recettes locatives, outre l'amortissement (cf. *infra*), certaines charges effectivement supportées dans le cadre de son activité de location. Contrairement au régime réel des revenus fonciers, la liste de ces charges déductibles des recettes perçues ne fait l'objet d'aucune liste indicative. Pour être déductibles, ces charges se doivent seulement de correspondre aux conditions générales de déduction des charges au régime des BIC, à savoir² :

- ◆ être exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation ou se rattacher à la gestion normale de l'entreprise ;
- ◆ correspondre à une charge effective et être appuyées de justifications suffisantes ;
- ◆ être comprises dans les charges de l'exercice au cours duquel elles ont été engagées.

On y retrouve évidemment les charges déjà acceptées pour les revenus fonciers mais aussi toutes charges utiles à l'exploitation du bien immobilier comme les frais de son acquisition du bien ou la possibilité d'amortir celui-ci.

2.3.3.2. Le régime BIC réel permet une déduction des amortissements des revenus imposables

Le mécanisme comptable de l'amortissement consiste à étaler le coût d'acquisition d'un bien sur sa durée d'utilisation. Les charges induites par l'acquisition du bien sont ainsi réparties sur plusieurs exercices. En immobilier, l'inclusion de l'amortissement du bien loué dans les charges déductibles des revenus locatifs est possible lorsque ces revenus sont déclarés selon le régime « BIC réel », mais ne l'est pas s'ils sont déclarés selon le régime foncier.

En matière d'amortissement du bien, une distinction est effectuée entre ses différentes composantes (gros œuvre, façade, toiture, installations générales...), en fonction de leur durée de vie prévisible³. Néanmoins, les durées d'amortissement – et donc les taux d'amortissement annuels – pour chacun des composants ne sont pas clairement définis, et peuvent varier selon les biens (cf. tableau 5). Cela laisse d'ailleurs une certaine appréciation à la disposition du propriétaire et n'est pas sans conséquence fiscale dans une démarche d'optimisation⁴. Le prix du foncier assorti au bien immobilier, qui représente de 15 % à 40 % de la valeur totale du bien, ne peut être amorti. Le tableau 5 donne une estimation des taux d'amortissement qui peuvent varier dans une fourchette de 20 %.

¹ La consultation rapide d'un moteur de recherche en ligne sur les sujets de fiscalité des meublés fait remonter un grand nombre de sites d'expertise comptable, et permet de constater que le régime réel est affiché comme « *diminuant les impôts de 80 % des propriétaires* ».

² Bulletin Officiel des Impôts BOI-BIC-CHG-10

³ Article 311-2 du plan comptable général

⁴ Certains sites sur les locations meublées proposent des amortissements du gros œuvre entre 25 et 40 ans ce qui a bien entendu une incidence fiscale directe selon le revenu locatif imposable (l'administration préconise plutôt 50 ans).

Tableau 8 : Estimations courantes des composantes amortissables d'un bien immobilier

Elément composant	Valeur estimée en %	Durée Amortissement	Taux appliqué
Terrain	20 %	Non amortissable	
Gros œuvre	40 %	50 ans	2,00 %
Façade	10 %	25 ans	4,00 %
Equipement	15 %	20 ans	5,00 %
Agencement	15 %	15 ans	6,67 %
Moyenne amortissable	80 %	33 ans	3,33 %

Source : Mission.

En matière de **dépenses liées au bien**, la distinction entre charge et amortissement est effectuée selon le principe suivant : les dépenses liées à l'entretien courant du logement sont considérées comme des charges (et ne sont donc rattachées, en une seule fois, qu'à l'exercice correspondant à la dépense), et seules celles liées à une création de valeur (comme les travaux d'agencement ou d'aménagement) peuvent donner lieu à un amortissement. En tout état de cause, l'opportunité d'un amortissement et la durée associée sont déterminées par le détenteur du bien et de son expert-comptable et sous le contrôle de l'administration fiscale.

Dans le cas, par exemple, d'un appartement d'une valeur de 200 000 €, l'amortissement selon les règles indiquées permet de déduire 5 900 € des revenus imposables (cf. tableau 7), sans compter la déduction des autres charges.

Tableau 9 : Estimations de l'amortissement annuel d'un appartement d'une valeur de 200 000 € en régime BIC réel

Elément composant	Valeur estimée en %	Taux appliqué	Valeur annuelle amortie
Terrain	20 %	0,00 %	0 €
Gros œuvre	40 %	2,00 %	1 600 €
Façade	10 %	4,00 %	800 €
Equipement	15 %	5,00 %	1 500 €
Agencement	15 %	6,67 %	2 000 €
TOTAL			5 900 €

Source : Mission.

2.3.3.3. Le déficit en régime BIC réel dépend du statut LMP ou LMNP

Compte tenu des déductions possibles des charges et des amortissements présentés ci-dessus, l'activité de location meublée, lorsqu'elle est déclarée selon l'imposition au réel, dégage la plupart du temps un déficit. Ce déficit peut être imputé et reporté de manière différente selon la situation fiscale du propriétaire :

- ♦ si le propriétaire est en LMP, il pourra imputer son déficit sur son revenu global imposable ;
- ♦ si le propriétaire est en LMNP en revanche, il ne pourra pas imputer les déficits nés de la location d'un bien sur son revenu global, ni sur d'autres revenus catégoriels, mais seulement sur les autres revenus de LMNP de la même année, ainsi que des 10 années suivantes.

La situation des LMNP sur ce point est, bien entendu, moins favorable que celles des LMP, mais reste suffisamment avantageuse pour être préférable à celle des revenus fonciers. En effet, l'utilisation de l'amortissement permet très souvent à ces loueurs de constituer des déficits : **près de 70 % des LMNP déclarant des revenus en régime BIC réel ne paient pas d'impôts sur ces revenus, selon les chiffres de l'administration fiscale.**

En conclusion, la distinction entre les régimes est cruciale, car elle influence directement la gestion fiscale de l'activité de location meublée, les obligations déclaratives du bailleur ainsi que le montant de l'impôt dû. Aussi, s'il est surprenant qu'une activité généralement déficitaire puisse avoir la faveur des investisseurs, c'est, comme l'expliquent les experts comptables spécialisés dans les logements meublés, que le déficit que dégagent généralement les activités de location meublée « est un déficit comptable et non un déficit économique »¹. **L'activité de location meublée peut, tout en présentant un déficit comptable, présenter un bénéfice bien réel pour le propriétaire.**

¹ Voir par exemple le site investissement.compta.com qui l'explique fort bien pour les investisseurs intéressés.

Tableau 10 : Récapitulatif des différents régimes fiscaux appliqués aux revenus locatifs des particuliers

	Location nue		Location meublée non professionnelle		Location meublée professionnelle	
	Micro-foncier	Foncier au réel	Micro-BIC	BIC au réel	Micro-BIC	BIC au réel
Condition	Revenu < 15 000 €	Revenu > 15 000€ ou en option	Revenus < 77 700€ (188 700 € pour les meublés classés)	Revenus > 77 700€ (188 700 € pour les meublés classés) ou en option	Revenus < 77 700€ (188 700 € pour les meublés classés)	Revenus > 77 700€ (188 700 € pour les meublés classés) ou en option
Abattement pour charges	30 % du revenu	Charges réelles hors amortissement	50 % du revenu	Charges réelles et amortissement	50 % du revenu	Charges réelles et amortissement
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Déduction du déficit	Non	Oui : - dans la limite de 10 700€ / an (21 400 € si rénovation énergétique d'ampleur) - sur le revenu global, exception faite des intérêts d'emprunt	Non	Oui : - Sans limite - sur les seuls revenus tirés des locations meublées	Non	Oui : - Sans limite - sur le revenu global
Report pluriannuel du déficit	Non	Oui : - durant 6 ans sur le revenu global (hors intérêts d'emprunt) - durant 10 ans sur les revenus fonciers	Non	Oui : durant 10 ans	Non	Oui : durant 10 ans
Régime d'imposition des plus-values de cession	Régime des plus-values des particuliers		Régime des plus-values des particuliers (l'amortissement déduit n'étant pas réintégré dans le calcul de la PV imposable)		Régime des plus-values professionnelles	

Source : Mission.

2.4. La plus-value immobilière distingue les particuliers des professionnels, ce dont profite le statut LMNP pour conjuguer les aspects les plus profitables de la fiscalité des particuliers comme des professionnels

2.4.1. Les loueurs de LMP sont imposés sur leur plus-value immobilière au titre de la fiscalité des professionnels

Dans le cadre des locations meublées professionnelles, la plus-value est comptabilisée et imposée selon la fiscalité professionnelle, de manière composite. En effet, la plus-value (PV) imposable est égale à :

- ◆ le prix de vente (diminué de certains coûts), diminué de la valeur nette comptable (VNC) ;
- ◆ la plus-value de court-terme (PVCT) additionnée de la plus-value de long terme (PVLТ), ces deux plus-values étant calculées ainsi :
 - $PVCT = \text{somme des amortissements si détenu depuis une durée supérieure à 2 ans}$;
 - $PVLТ = \text{prix de cession} - \text{prix d'acquisition}$.

Ces deux plus-values PVCT et PVLТ n'ont pas le même régime fiscal et social :

- ◆ la plus-value à court terme (PVCT) est intégrée au résultat de l'entreprise et taxée comme un revenu normal. Elle est imposée à l'impôt sur le revenu au taux progressif et est soumise aux cotisations sociales ;
- ◆ la plus-value à long terme (PVLТ) est taxée sur un taux forfaitaire à 12,8 % pour l'IR, auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux de 17,2 %, ce qui fait un taux global de 30 % comme la « flat tax ».

Ces plus-values peuvent être exonérées d'impôt et de prélèvements sociaux en application de plusieurs dispositifs fiscaux :

- ◆ L'article 151 septies du CGI permettra l'exonération d'impôt totale, ou partielle, des plus-values court terme et long terme. Pour cela, le loueur en meublé professionnel doit :
 - avoir plus de cinq ans d'activité sous le statut LMP à la date de clôture de l'exercice comptable au cours duquel intervient la cession du bien qui fait l'objet d'une plus-value ;
 - et doit dégager des recettes annuelles inférieures à 90 000 € HT pour bénéficier d'une exonération totale ou à 126 000 € HT pour bénéficier d'une exonération partielle (les recettes retenues pour ce calcul s'entendent de la moyenne des recettes des deux exercices comptables précédant l'exercice au cours duquel intervient la cession à exonérer).
- ◆ Pour les plus-values long-terme qui ne seraient pas exonérées ou totalement exonérées, l'article 151 septies B du CGI prévoit un abattement sur les plus-values à long terme réalisées dans le cadre d'une activité professionnelle. Cet abattement est calculé à hauteur de 10 % pour chaque année de détention (dans le statut LMP) du bien au-delà de la cinquième. En conséquence, les plus-values à long terme réalisées par les LMP sont exonérées d'impôt sur le revenu :
 - partiellement pour les biens immobiliers affectés depuis plus de 5 ans à l'activité ;
 - et totalement pour les biens immobiliers affectés depuis plus de 15 ans à l'activité.

Cette exonération vaut également pour les prélèvements sociaux.

2.4.2. Les autres plus-values immobilières sont imposées au titre de la fiscalité des particuliers, qui comporte une forte incitation à la conservation longue des biens

Pour tous les autres biens que ceux loués au titre du statut LMP (régime BIC en LMNP et régime foncier), la plus-value brute est définie comme la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition.

Le prix de cession du logement à retenir est le prix réel tel qu'il est stipulé dans l'acte, majoré de certaines charges et indemnités. Il est ensuite réduit sur justificatif du montant de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée ainsi que des frais supportés par le vendeur à l'occasion de cette cession, à condition que leur montant soit justifié (exemple : frais de diagnostics, frais de mainlevée de l'inscription hypothécaire grevant éventuellement le bien).

Le prix d'acquisition du logement meublé à retenir est le prix effectivement acquitté par le cédant, tel qu'il a été stipulé dans l'acte. Il est également majoré d'un certain nombre de frais et de dépenses notamment :

- ◆ les frais d'acquisition à titre onéreux (ex. bien recueilli par une vente) retenus soit pour leur montant réel sur justification, soit forfaitairement pour un montant de 7,5 % du prix d'acquisition ;
- ◆ les frais d'acquisition à titre gratuit (ex. bien recueilli par succession), si ces frais et droits de mutation ont été supportés par le vendeur ;
- ◆ ainsi que certains travaux : soit sous certaines conditions pour leur montant réel (uniquement si ces travaux ont été réalisés par une entreprise et sur facture), soit forfaitairement pour un montant correspondant à 15 % du prix d'acquisition sans justificatif, à la condition que le contribuable cède le logement meublé plus de cinq ans après son acquisition.

C'est cette plus-value brute qui sert de base imposable, sauf exceptions ou abattements. En effet, il existe plusieurs cas d'exonérations de la plus-value, notamment :

- ◆ la cession de la résidence principale ;
- ◆ la cession d'un bien d'une valeur inférieure ou égale à 15 000 € en pleine propriété ;
- ◆ la première cession d'un logement autre que la résidence principale du vendeur sous réserve :
 - que le cédant n'ait pas été propriétaire de sa résidence principale, directement ou par personne interposée, au cours des quatre années précédant la cession ;
 - et que le prix de vente soit réemployé totalement ou partiellement dans l'acquisition ou la construction d'un logement que le vendeur affecte à sa résidence principale et ce, dans un délai de vingt-quatre mois. Étant précisé qu'en cas de emploi partiel, seule la fraction du prix réemployée pourra bénéficier de l'exonération. En cas de manquement, l'exonération sera remise en cause au titre de l'année du manquement.

Pour calculer la plus-value imposable, la plus-value brute est réduite d'abattements par paliers. Toutefois, le régime des abattements n'a pas la même cadence pour l'imposition à l'impôt sur le revenu ou celle des prélèvements sociaux (cf. tableau 7).

Tableau 11 : Imposition sur les plus-values de cession d'un bien immobilier pour les particuliers

Durée de détention au moment de la cession	Taux d'abattement par année de détention	
	Assiette de l'impôt sur le revenu	Assiette pour les prélèvements sociaux
Moins de 6 ans	0 %	0 %
De la 6ème à la 21ème année	6 %	1,65 %
La 22ème année (révolue)	4 %	1,6 %
Au-delà de la 22ème année	Exonération	9 %
Au-delà de la 30ème année		Exonération

Source : Mission.

Le montant de la plus-value imposable (après abattements) est imposé à 19 %, taux auquel s'ajoutent des prélèvements sociaux de 17,2%. L'exonération d'impôt sur la plus-value est donc acquise après vingt-deux ans de détention du bien et après trente ans au titre des prélèvements sociaux¹.

2.5. La fiscalité des revenus locatifs déclarés en BIC et en revenus fonciers présente quelques similitudes, mais surtout beaucoup de différences à l'avantage principal des locations meublées

2.5.1. Les revenus locatifs ne sont pas seulement imposés au titre de l'impôt sur le revenu, mais aussi taxés par les prélèvements et cotisations sociales

Les revenus locatifs, qu'ils soient déclarés au titre des BIC en régime LMNP ou des revenus fonciers, sont taxés au titre des prélèvements sociaux, fixés à 17,2 % de la base imposable, incluant 9,20 % de contribution sociale généralisée (CGS), 0,5 % de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et 7,5 % de prélèvement de solidarité.

Les contribuables déclarant des revenus locatifs au titre des BIC avec le statut de LMP ne paient pas de prélèvements sociaux, mais des cotisations sociales en tant que professionnels. Les modalités de calcul des cotisations sociales sont alors rattachées à celles du régime social des indépendants, et dépendent du montant des recettes déclarées et des options choisies.

2.5.2. De nombreuses différences fiscales qui sont pour la plupart à l'avantage des locations meublées, tant au régime micro qu'au régime réel

Il ne sera évoqué ici que les différences entre le bailleur non professionnel de locaux meublés et le bailleur de locaux nus. Le bailleur professionnel fait l'objet de propositions à la marge des scénarii étudiés infra. Il s'agit (normalement) d'un « vrai » professionnel dont l'essentiel de l'activité est de louer des locaux meublés. La principale différence avec le bailleur non professionnel (cf. *supra*) est d'ailleurs l'imposition de la plus-value de cession du bien immobilier. Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'un bailleur faisant un investissement simplement patrimonial et accessoire à son revenu principal.

Toutefois, même dans le cadre d'une location meublée non professionnelle, les différences en défaveur de la location nue sont très apparentes.

¹ Depuis 2013, il faut ajouter une taxe supplémentaire progressive pour les plus-values immobilières (autres que celles sur les terrains à bâtir) dès lors qu'elles dépassent le seuil de 50 000 € (article 1609 nonies G)

Ainsi, concernant le régime micro, le taux d'abattement pour les locations nues est nettement moindre de celui des locations meublées (30 % contre 50 % ou 71 % pour les meublés classés). Par ailleurs, alors que le seuil de 15 000 € des revenus fonciers n'a pas évolué depuis 20 ans, le seuil du micro-BIC est revalorisé chaque année et atteint une somme conséquente, difficilement atteignable par un loueur « occasionnel » : l'équivalent en recettes de loyer brutes de 6 475€ par mois, pour le meublé classique, et de 15 725 € par mois pour le logement meublé classé.

Mais c'est sans doute dans le régime réel que les différences sont les plus notables :

- ◆ Les charges déductibles en régime BIC sont plus larges que celles admises en régime foncier (cf. *supra*). Ainsi, les frais d'acquisition, c'est-à-dire les droits d'enregistrement et frais de notaire acquittés lors de l'achat l'immeuble, sont déductibles pour les LMNP et pas pour les locations nues. Autre configuration encore plus intéressante pour le LMNP : ces « frais de notaire » sont généralement amortis, à l'exception des activités à forte rentabilité, car cela permet de bénéficier plus longtemps des déficits imputables sur les revenus locatifs de ce type de location.
- ◆ L'amortissement en régime BIC, comme montré ci-dessus, permet de déduire de ses recettes brutes des sommes conséquentes, voire sans réelle mesure avec les gains pouvant être espérés de la location : 5 900 € d'amortissement, soit environ 500 € par mois, pour un appartement d'une valeur de 200 000 € à l'achat (sans compter l'amortissement des éventuels travaux supplémentaires) qui ne saurait rapporter cette somme en loyer mensuel. Enfin les travaux de reconstruction et d'agrandissement réalisés dans une location meublée non professionnelle sont également pris en compte pour la détermination du résultat, sous forme d'amortissement, en fonction de la nature des travaux réalisés.

Certains frais peuvent être déduits dans les deux cas (foncier et BIC) au régime réel. Ainsi, les frais financiers (intérêts) d'un emprunt contracté pour l'acquisition d'un immeuble ; ils ne sont pas déductibles du revenu global, mais seulement sur le résultat de la location de même catégorie (nue ou meublée) des autres immeubles ou sur les revenus locatifs de la même catégorie (foncier ou BIC) des 10 années suivantes.

Seul réel avantage de la location nue : les déficits sont partiellement imputables sur le revenu global. Ainsi, en dehors des intérêts d'emprunt, les déficits fonciers sont reportables sur le revenu global dans la limite de 10 700€¹. Encore faut-il pour le propriétaire atteindre ce déficit par les seules charges autorisées.

2.5.3. La non-réintégration des amortissements dans la plus-value des LMNP relève d'une incohérence comptable et fiscale majeure

En matière de plus-values, effectuées en cas de cession, le régime des locations meublées non professionnelles est identique à celui des locaux nus. La plus-value est imposable à l'impôt sur le revenu selon le régime des plus-values immobilières des particuliers, après abattements et hors cas d'exceptions (cf. *supra*).

¹ Pour les loueurs en meublé professionnels, les déficits sont imputables sur le revenu global sans limitation de montant pendant 6 ans.

Néanmoins, le régime du LMNP présente une incohérence fiscale et comptable majeure : l'amortissement du bien, antérieurement déduit des revenus sur la période de location, n'est pas réintégré dans le calcul de la plus-value imposable, comme c'est le cas usuellement pour les amortissements (et comme c'est le cas pour le LMP, cf. *supra*). Il s'agit, comme nous l'avions déjà écrit dans notre rapport avec Iñaki Echaniz (rapport n° 1928), une des singularités fiscales du statut LMNP, au détriment de la logique comptable : si, par le biais de l'amortissement, l'on considère que le bien se dégrade et donc qu'il perd de la valeur (ce qui est purement théorique, puisqu'entre 2000 et 2022, les prix de l'immobilier ont été multipliés par 2,5 selon l'Insee), la plus-value retenue devrait être la différence entre le prix de cession effectif et la valeur « dégradée » constatée par les amortissements.

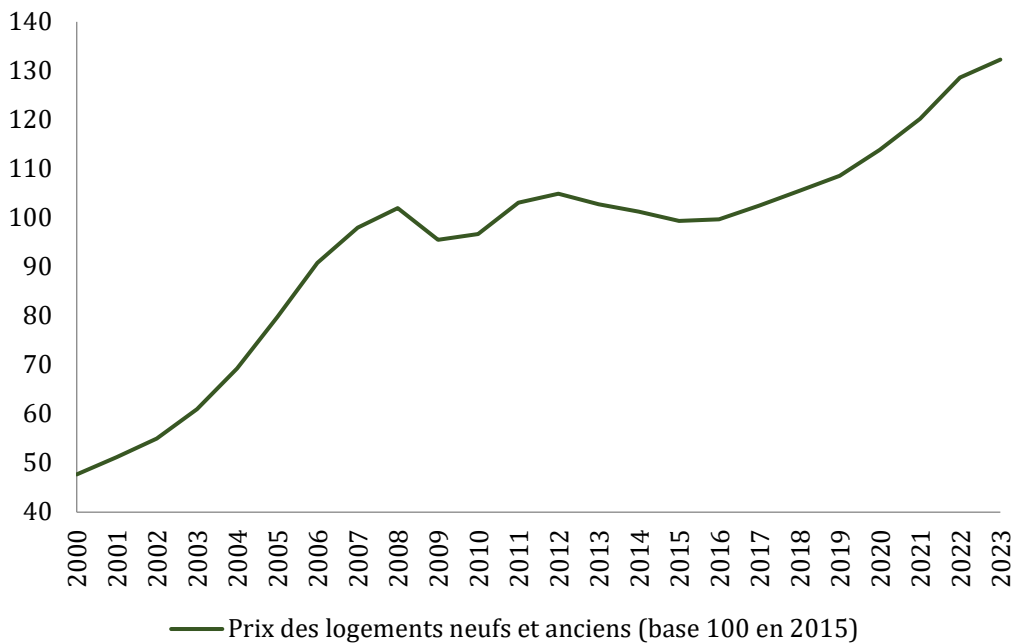
Prenons l'exemple (détaillé plus bas) de l'acquisition du bien immobilier pour 350 000 €, et loué en meublé LMNP avec l'amortissement du bien pour 8 800 € par an. Si le bailleur revend son bien au bout de 5 ans – comme pourrait le faire un investisseur, il aura déduit de ses revenus 44 000 € d'amortissement, au titre (selon la logique comptable) de la dégradation de la valeur du bien. D'un point de vue comptable, à cette date, la valeur du bien constatée est donc de : $350\,000 - 44\,000 = 306\,000$ €. Si le prix de revente est de 395 000 €, le montant de la plus-value devrait donc (en théorie) être de $395\,000 - 306\,000 = 89\,000$ €. Or, en l'état, la plus-value n'est considérée que de $395\,000 - 350\,000 = 45\,000$ €. Le propriétaire en question ne paiera donc pas d'impôts sur la plus-value sur les 44 000 € d'amortissements déduits (sur lesquels il n'a pas non plus payé d'impôts au titre des revenus locatifs), au taux de 19 % + 17,2 %, soit 15 928 € d'impôts et cotisations sociales évitées (et autant de manque à gagner pour les finances publiques).

Le mécanisme des amortissements, pour les loueurs LMNP, fait donc office en l'état d'un pur mécanisme de réduction d'impôts, et aucunement d'un processus comptable visant à représenter avec sincérité la valeur d'un bien – en l'occurrence, sa dégradation.

Ainsi, les amortissements permettent au propriétaire non seulement d'échapper à toute imposition pendant la durée de location du bien, mais aussi de se constituer un patrimoine. En effet, les prix de l'immobilier furent globalement croissants, les dernières décennies, et ont souvent crû plus vite que les autres investissements : les prix de l'immobilier ont progressé en France en moyenne de 4,5 % par an depuis 20 ans, soit un niveau bien supérieur à l'inflation et aux revenus des ménages (cf. graphique suivant). A Paris, l'effet est encore plus flagrant : un investissement locatif parisien a vu sa valorisation multipliée par cinq en 20 ans, soit une augmentation moyenne de 10 % par an.¹ Ce système qui permet la neutralité à la revente des amortissements antérieurement déduits donne un intérêt fiscal supplémentaire aux régimes des LMNP.

¹ Assemblée Nationale, rapport d'information n° 1768 sur la fiscalité du patrimoine de Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu

Graphique 11 : Evolution de l'indice des prix des logements depuis 2000



Source : INSEE.

2.5.4. Simulation de l'avantage fiscal liée au régime LMNP

L'amortissement en LMNP connaît toutefois une limite : le montant des amortissements ne peut créer de déficit imputable sur le revenu global. Ainsi, si sur une année le montant des loyers ne couvre pas l'ensemble des charges engagées, le montant excédentaire des amortissements sera reporté sur les années suivantes. Toutefois, il peut effacer en totalité l'imposition des recettes locatives, comme le montre l'exemple suivant.

2.5.4.1. Hypothèse de simulation

Application à un même bien immobilier acquis pour être loué, pour le premier en location nue, pour le second en location meublée, et imposés dans les deux cas au régime réel, soit des revenus fonciers (locaux nus), soit des bénéfices industriels et commerciaux (LMNP) :

- ◆ Acquisition d'un bien immobilier pour 350 000 € (dont 70 000 € de foncier, soit 20 %) ;
- ◆ Frais d'acquisition 28 000 € (soit 8 %) amorti sur la durée d'amortissement du bien ;
- ◆ Loyers perçus 18 500 € (location nue) et loyers perçus 20 000 € (LMNP) ;
- ◆ Durée d'amortissement du bien sur 35 ans par commodité (pour tenir compte de l'amortissement du gros œuvre sur 40 ans mais également de la façade et des équipements et agencements sur amortis sur une période plus réduite) sur le bien hors foncier soit sur 280 000 € (foncier à 20 % de la valeur du bien) ;
- ◆ Intérêts d'emprunt pour un montant de 10 000 € ;
- ◆ Taxe foncière de 1500 € ;
- ◆ Prime d'assurance de 500 € ;
- ◆ Charges de copropriété de 1000 € ;
- ◆ Charges de gestion locative de 1000 € pour le nu et 2000 € (y compris cotisation foncière des entreprises) pour le meublé ;

- ◆ Achat de mobilier pour 5000 € (amortissement sur cinq ans).

2.5.4.2. Résultats de la simulation

Tableau 12 : Comparaison simulée de l'imposition sur les revenus locatifs issus de la location nue et de la location meublée

Revenus et charges	Revenus dans le cas d'une location nue	Revenus dans le cas d'une location meublée
Revenus locatifs bruts	18 500	20 000
Frais d'acquisition(amortis)	0	800
Amortissement	0	8 000
Charges d'intérêt	10 000	10 000
Taxe foncière	1 500	1500
Assurance	500	500
Charges de copropriété	1 000	1 000
Charges de gestion collectives	1 000	2 000
Mobilier	0	1 000
Revenus locatifs imposables	4 500	- 4 800
Imposition sur le revenu (taux marginal de 45%)	2 025	0
Imposition sur le revenu sur 20 ans	40 500	0
Prélèvements sociaux (taux de 17,2%) sur 20 ans	15 480	0

Source : Mission.

Ainsi dans cet exemple sommaire, alors que le bailleur du meublé aura perçu, sur 20 ans, un revenu brut de 400 000 € en franchise d'impôt et ne paiera sans doute pas d'impôt avant de nombreuses années, le bailleur du local nu aura supporté une charge fiscale de 56 000 € d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux pour un revenu brut perçu moindre (370 000 €), soit une différence de revenu disponible de 86 000€.

Evidemment, chaque année, les charges fluctueront, notamment les charges d'intérêts qui baisseront, ce qui accentuera encore la différence entre les deux modes d'imposition. Les déficits accumulés par la voie de l'amortissement permettront d'éviter de payer de l'impôt au bailleur du meublé ; alors que le revenu imposable augmentera pour le bailleur de locaux nus.

Le renouvellement du mobilier sera également amorti pour le bailleur du meublé. En revanche, le bailleur de locaux nus paiera de l'impôt dès la première année et les années suivantes.

C'est cet avantage que vantent la plupart des gestionnaires de fortunes ou les sites de gestion patrimoniale sur Internet qui proposent d'optimiser le placement locatif immobilier des investisseurs en passant du logement nu au logement meublé. Cette situation est absolument contraire aux politiques publiques qui cherchent avant tout à faciliter le logement résidentiel dans une période où tant de demandeurs ne trouvent pas de logement.

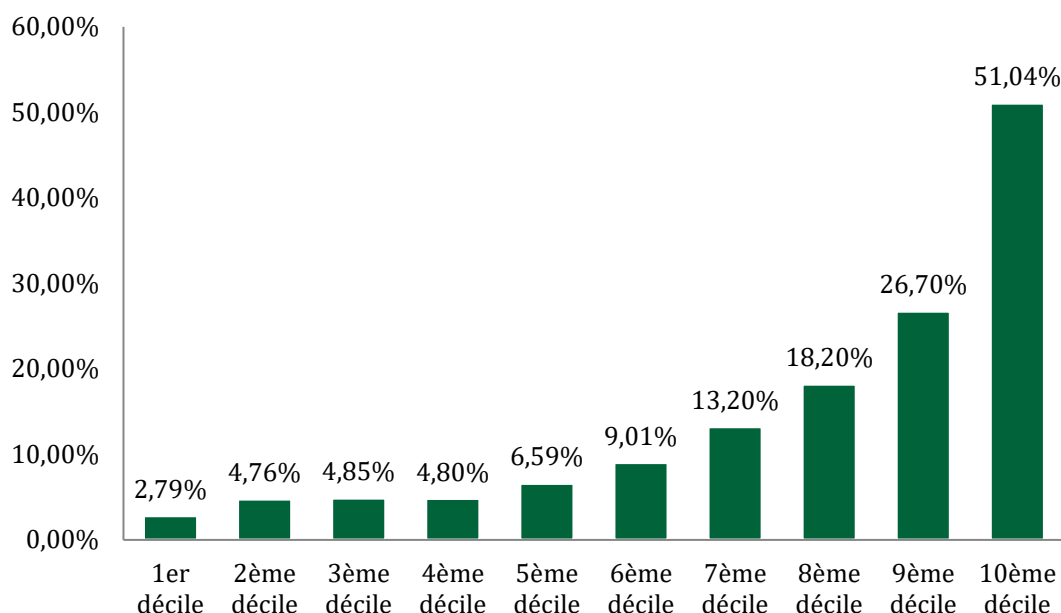
Cette différence s'aggrave également avec l'application des prélèvements sociaux de 17,2 % (CSG de 9,2 %, CRDS de 0,5 % et prélèvement de solidarité de 7,5 %). En effet, ce taux de 17,2% s'applique au revenu net, c'est-à-dire les recettes nettes d'abattement s'il s'agit de revenus imposés selon un régime forfaitaire (micro-foncier ou micro-BIC) ou les recettes nettes de charges pour les biens déclarés au régime réel. Ainsi, la plupart des loueurs de meublés non professionnels imposés au BIC réel, étant déficitaires, échapperont aux prélèvements sociaux.

2.6. Le régime LMNP est fortement attractif pour les propriétaires, qui sont de plus en plus nombreux à ne pas être imposés sur leurs revenus locatifs, encourageant la location meublée au détriment de la location nue

2.6.1. Les propriétaires bailleurs sont majoritairement des ménages aisés

L'analyse des données fiscales des déclarants de revenus locatifs par la direction de la législation fiscale (DLF) indique une forte concentration des revenus locatifs dans les derniers déciles de revenus. La perception de revenus locatifs étant évidemment conditionnée à la détention d'un patrimoine immobilier, souvent supplémentaire à la détention d'une résidence principale, cette distribution est cohérente avec celle du patrimoine des français (immobilier notamment). Ainsi, si 50 % des ménages du dernier décile de revenus déclarent des revenus locatifs, c'est le cas de seulement 7,8 % des ménages des deux déciles intermédiaires (5^{ème} et 6^{ème} décile, cf. graphe *infra*).

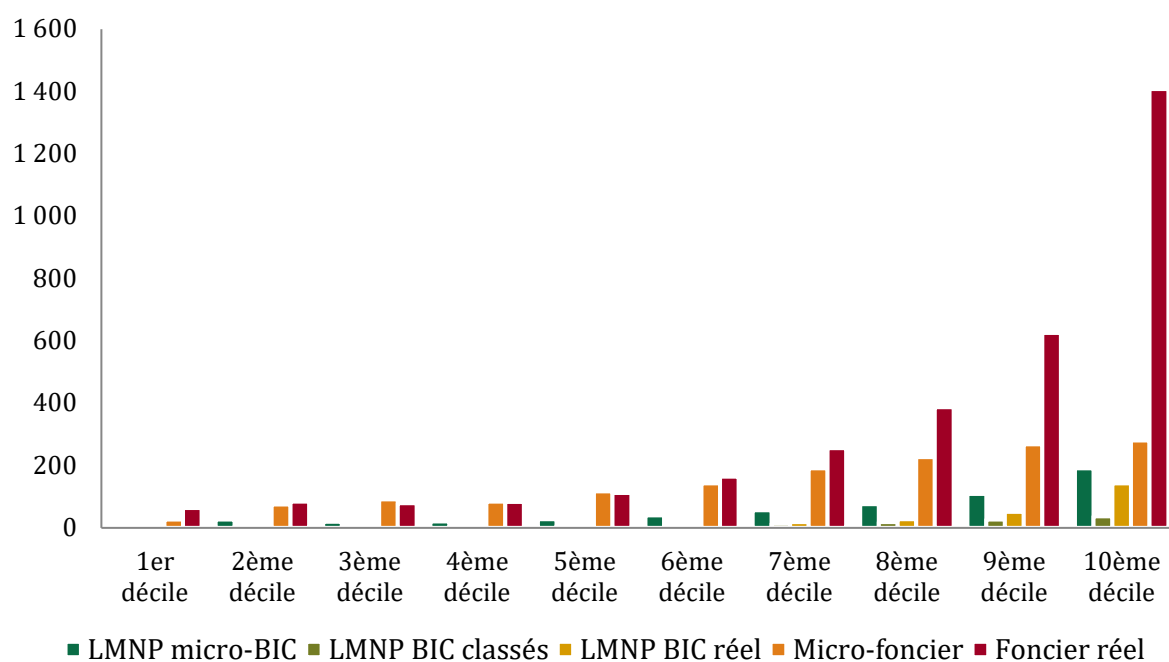
Graphique 12 : Proportion de foyers fiscaux déclarant des revenus locatifs en 2021, tous régimes confondus (BIC et foncier)



Source : Mission d'après données de la direction de la législation fiscale (DLF).

L'étude plus précise des modes de déclaration de ces revenus locatifs montre une certaine homogénéité dans la distribution par rapport aux ménages déclarants. La déclaration de revenus en régime réel (BIC ou foncier) est néanmoins notablement plus fréquente dans les derniers déciles de revenus. Là encore, cette distribution est cohérente avec les seuils de déclaration : le dépassement, hors option, du seuil de 15 000 € du régime foncier, est difficilement compatible avec une appartenance du ménage aux premiers déciles de revenus.

Graphique 13 : Nombre de foyers fiscaux déclarant des revenus locatifs en 2021, en fonction des régimes (BIC et foncier) et des déciles de revenus



Source : Mission d'après données de la direction de la législation fiscale (DLF).

Tableau 13 : Revenus locatifs totaux déclaré par les contribuables selon le régime de déclaration en 2021

Seuil CA	Locations meublées Cas général		Locations de tourisme classées		LMNP régime réel bénéficiaire*		LMNP régime réel défictaire		Micro foncier		Foncier réel bénéficiaire		Foncier réel défictaire	
	Déclarants	Montant	Déclarants	Montant	Déclarants	Montant	Déclarants Défictaires	Déficit déclaré	Foyers	Montant	Foyers	Montant	Foyers Défictaires	Déficit déclaré
Moins de 15 000 €	539	3 137	104	612	96	270	Non Obtenu (N.O.)	N.O.	1 494	8 556	2 160	11 082	N.O.	N.O.
Entre 15 000€ et 72 600 €	56	1 258	20	506	3	70	N.O.	N.O.	Non Applicable (N.A.)	N.A.	594	16 515	N.O.	N.O.
Entre 72 600 € et 176 200 €	Non Significatif (N.S.)	9	N.S.	37	N.S.	7	N.O.	N.O.	N.A.	N.A.	38	3 937	N.O.	N.O.
Supérieur à 176 200€	595	N.S.	N.S.	1	N.S.	3	N.O.	N.O.	N.A.	N.A.	6	1 922	N.O.	N.O.
Total	595	4 404	124	1 155	99	350	206	731	1 494	8 556	2 798	33 456	456	3 239

Source : Mission d'après DLF.

Précisions de lecture :

Déclarants en milliers, montants en M€.

Le montant du chiffre d'affaires est réalisé par chacun des membres du foyer fiscal hors personne à charge en cas de location meublée. En revanche, il est globalisé en cas de location nue (revenus fonciers).

*Pour le LMNP au régime réel, il ne s'agit pas d'un seuil de chiffre d'affaires mais du montant du bénéfice

2.6.2. Le nombre de contribuables déclarants des revenus issus de la location meublée a augmenté de 52,4 % en cinq ans, contre une baisse de 0,2 % pour la location nue, illustrant l'attrait de la niche fiscale du LMNP

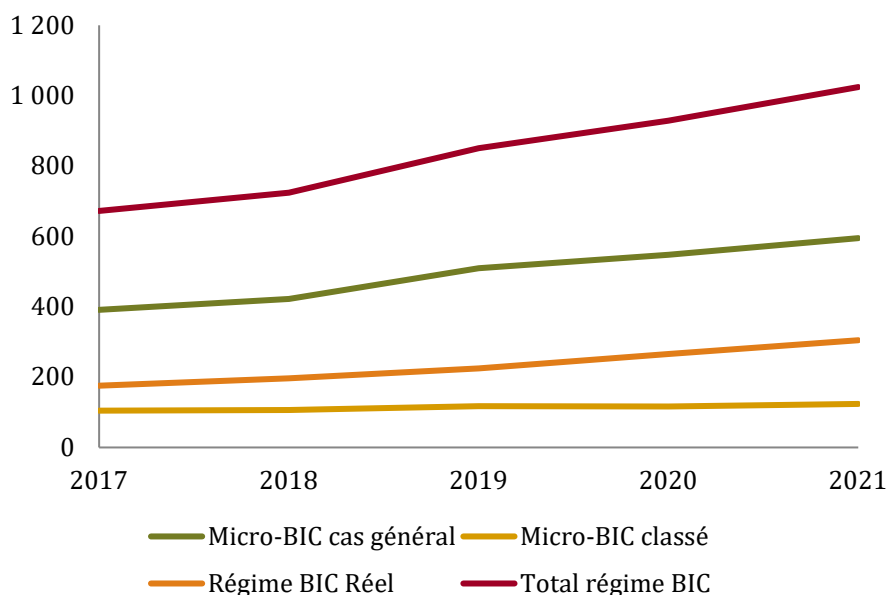
Entre 2017 et 2021, si le nombre de déclarants de revenus fonciers a stagné, voire légèrement baissé (de 0,2 %), le nombre de déclarants de revenus locatifs en BIC a augmenté de 52,4 %. L'augmentation du nombre de déclarants en régime BIC s'observe notamment en régime micro général (hausse de 52 %) et en régime réel (hausse de 73 %). La hausse est plus faible pour les déclarants en régime micro-BIC classé (13 % sur la même période).

Tableau 14 : Nombre de contribuables particuliers déclarant des revenus locatifs en BIC et en revenus fonciers (en milliers de contribuables)

Année de revenus	Régime BIC LMNP				Régime Foncier		
	Micro-BIC		Régime Réel	Total régime BIC	Micro foncier	Régime réel	Total régime foncier
	Micro-BIC cas général	Micro-BIC classé					
2017	391	105	176	672	1 482	3 277	4 759
2018	422	106	196	724	1 500	3 231	4 731
2019	509	117	224	850	1 466	3 245	4 711
2020	547	116	265	928	1 490	3 244	4 734
2021	595	124	305	1 024	1 494	3 255	4 749

Source : Mission d'après données issues de la Direction de la Législation Fiscale.

Graphique 14 : Nombre de contribuables particuliers déclarant des revenus locatifs en régime LMNP BIC (en milliers de contribuables)



Source : Mission d'après données issues de la Direction de la Législation Fiscale.

2.6.3. 68 % des contribuables en régime BIC réel ne sont pas imposés sur leurs revenus locatifs, contre seulement 14 % de ceux imposés en régime foncier

La quasi-totalité de ceux qui déclarent un BIC selon le régime réel ne le font pas pour des raisons de dépassement de seuils, qui sont très élevés¹ mais pour des raisons de charges supérieures aux abattements, et ainsi bénéficier de l'amortissement du bien immobilier.

A la lecture des chiffres de déclarants donnés par la direction générale des finances publiques, on s'aperçoit que l'avantage de l'amortissement est flagrant quand on compare avec le nombre de déclarants au réel en revenus fonciers qui présente un déficit : ils ne sont que 14,1%, soit près de 5 fois moins en proportion. Cette attraction pour un dispositif qui permet d'inclure dans sa déclaration d'impôt l'acquisition du bien hors foncier, aboutit à déséquilibrer la fiscalité locative au bénéfice de la location meublée.

Tableau 15 : Nombre et proportion de contribuables bénéficiaires et déficitaires sur leur activité locative déclarée en régime BIC réel

Année de revenus	Bénéficiaires (en milliers)	Taux de déclarants bénéficiaires	Déficitaires (en milliers)	Taux de déclarants déficitaires	Total déclarants régime BIC réel (en milliers)
2017	63	36%	113	64%	176
2018	74	38%	122	62%	196
2019	83	37%	141	63%	224
2020	85	32%	180	68%	265
2021	99	32%	206	68%	305

Source : Mission d'après données issues de la Direction de la Législation Fiscale.

Une large majorité des déclarants en régime BIC réel sont déficitaires (68 % en 2021). Si, en proportion, ces déclarants ne sont que légèrement en croissance sur les cinq dernières années (+4%) ils le sont fortement en valeur absolue, 73,2%. Cette proportion de déficitaires en régime BIC réel est en décalage notable avec celle en régime foncier réel (14 % au titre des revenus 2021).

On y voit tous les effets de la réforme de 2016 qui a incité les propriétaires de LMNP à se placer sur le régime réel du BIC pour échapper à la fiscalisation de leurs revenus locatifs.

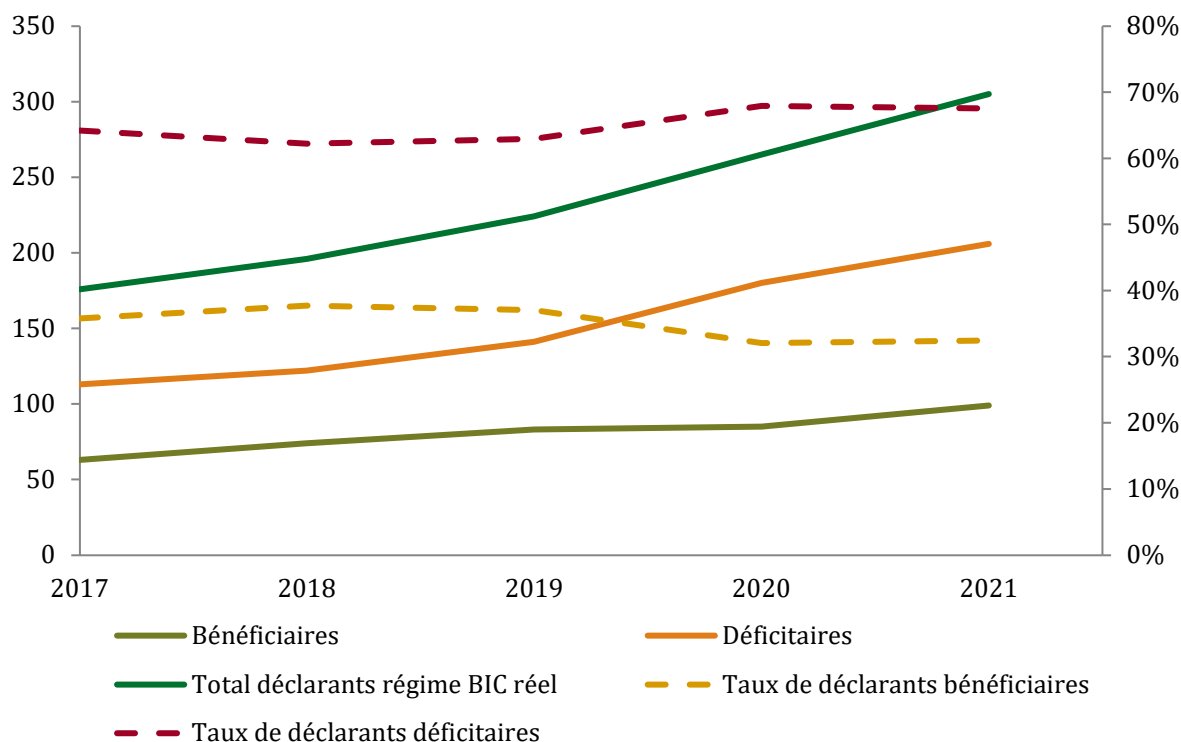
Tableau 16 : Nombre et proportion de contribuables bénéficiaires et déficitaires sur leur activité locative déclarée en régime foncier réel

Année de revenus	Bénéficiaires (en milliers)	Taux de déclarants bénéficiaires	Déficitaires (en milliers)	Taux de déclarants déficitaires	Total déclarants régime foncier réel (en milliers)
2017	2 681	82%	596	18%	3 277
2018	2 714	84%	517	16%	3 231
2019	2 741	84%	504	16%	3 245
2020	2 779	86%	465	14%	3 244
2021	2 798	86%	456	14%	3 255

Source : Mission d'après données issues de la Direction de la Législation Fiscale.

¹ Pour les revenus 2022, le seuil micro BIC pour les logements meublés classiques étaient de 72 600€ soit un revenu locatif de 6050€ par mois et pour les logements touristiques classés et les chambres d'hôtes de 176 200 €, soit 14 683€ par mois

Graphique 15 : Nombre et proportion de contribuables bénéficiaires et déficitaires sur leur activité locative déclarée en régime BIC réel



Source : Mission d'après données issues de la Direction de la Législation Fiscale.

2.6.4. Ce cadre fiscal avantageux pour la location meublée représente une dépense fiscale coûteuse pour les finances publiques

L'ensemble des rapports écrits sur la fiscalité locative des revenus immobiliers décrivent toute la même injustice fiscale, que ce soit des rapports à destination du gouvernement ou encore des rapports parlementaires. Pour n'en citer que quelques-uns :

- ◆ Rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur le logement locatif meublé de janvier 2016,
- ◆ Rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages de janvier 2018,
- ◆ Rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques juin 2022,
- ◆ Rapport du conseil des prélèvements obligatoires pour une fiscalité du logement plus cohérente décembre 2023.

Et pour ne citer que deux rapports parlementaires, celui que j'ai écrit avec Inaki Echaniz précité visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue précité ainsi que le rapport d'information n°1678 sur la fiscalité du patrimoine écrit par Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu, tous les deux de novembre 2023.

En 2016, le rapport de l'IGF/IGEDD estimait que l'existence, pour les revenus de la location meublée, d'un régime fiscal distinct du régime applicable aux revenus de la location nue, représentait un manque à gagner pour les finances publiques, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de 330 à 380 M€, dont les deux tiers résultent de la règle de l'amortissement. A l'examen des scénarios que je propose, ce montant est désormais une fourchette basse.

2.7. Illustration des différences de rentabilité économique et fiscale selon les modes de location

2.7.1. Une modélisation pour illustrer les avantages des propriétaires investisseurs à la location meublée de tourisme et à la location meublée au détriment de la location nue de longue durée

Les précédentes parties ont montré une forte hausse du parc locatif privé meublé, et de la location meublée touristique de courte durée, au détriment du parc nu. Une partie des raisons de ce déport du parc résidentiel vers le meublé de courte et de longue durée est à chercher chez les propriétaires de ces biens, qui voient à la location meublée (dont touristique) un certain nombre d'avantages. Ces avantages sont de trois ordres :

- ◆ avantages opérationnels et flexibilité (souplesse de location, bail plus court, voire pas de bail en courte durée avec la possibilité d'occuper parfois le bien à son propre avantage...) ;
- ◆ avantages économiques : rentabilité économique supérieure, avec un prix de location majoré au-delà du coût supplémentaire induit par le caractère meublé ;
- ◆ avantages fiscaux : moindre imposition en régime BIC - LMNP, que ce soit au régime micro ou au régime réel.

Afin d'objectiver les deux derniers avantages de la location meublée pour les propriétaires, nous avons choisi d'illustrer la rentabilité de l'investissement locatif, en fonction du mode de location choisi, dans plusieurs villes de France métropolitaine, ainsi que les effets des différents types de fiscalité sur les revenus locatifs. Nous montrons ainsi qu'il est, à l'heure actuelle, systématiquement plus rentable pour un propriétaire de louer un bien en location meublée, et généralement plus rentable de le louer en location courte durée, et ce dès lors que son emplacement rend possible une location régulière tout au long de l'année.

2.7.2. La mission a retenu les villes de Montpellier, La Rochelle, Annecy ainsi que le 13^{ème} arrondissement de Paris comme exemples d'illustration

Nous avons choisi d'étudier le cas d'un appartement de type T1-T2 de 40 m², car le marché de la location sur ce type de surface est particulièrement sensible à la concurrence entre les modes de location, nue ou meublée, courte ou longue durée, pour plusieurs raisons :

- ◆ les appartements meublés sont majoritairement des petites surfaces (33 m² en moyenne, cf. partie 1) : il n'aurait donc pas été réaliste de comparer la location nue et meublée sur une grande surface, puisque très peu de grandes surfaces sont louées meublées ;
- ◆ les logements de type T1-T2 sont les plus représentés sur le segment de la location courte-durée (cf. partie 1).

Nous avons fait le choix de ne sélectionner que des villes comme cas d'étude pour car elles seules (contrairement aux petites communes, surtout rurales) présentent une offre et une demande pour le type d'appartement étudié, à savoir des appartements de petite surface, tant en location longue que courte durée, nue ou en meublée. Ces villes présentent des caractéristiques différentes, tant en termes de taille que d'attractivité pour la location courte durée (activité touristique forte ou non).

N'ont par ailleurs été considérées que les villes « intra-muros », hors agglomération, pour plusieurs raisons :

- ◆ la concentration des petites surfaces comme celle étudiée est plus forte dans les centres-villes urbains qu'en périphérie ;
- ◆ la location de courte durée est majoritairement implantée dans les centres urbains, voire en « hyper centre » ;

- ♦ l'étude des paramètres de location est plus difficile et incertaine à l'échelle d'une agglomération que d'une ville ; par ailleurs, les agglomérations présentent souvent une très forte hétérogénéité des prix de loyer entre le centre-ville et la périphérie, ce qui aurait rendu une moyenne peu représentative.

Ainsi, sous ces hypothèses méthodologiques, quatre villes ont été sélectionnées comme cas d'étude pour la mission, à savoir :

- ♦ **le 13^{ème} arrondissement de Paris ;**
- ♦ **La Rochelle ;**
- ♦ **Montpellier ;**
- ♦ **Annecy.**

Il convient de noter que les illustrations affichées *infra* appellent plusieurs remarques et réserves méthodologiques :

- ♦ les prix des loyers considérés sont les prix médians de loyer au m2 pour les nouveaux entrants en fin d'année 2023 (et non en moyenne du stock de location) ;
- ♦ le taux d'occupation et le tarif à la nuitée en location meublée de courte durée sont déterminés en fonction des données d'AirDNA (librement accessible en ligne) et d'Atout France. Le taux de charges de mise en location du bien, ménage, entretien, etc. inhérents à l'activité de location de courte durée – charges souvent effectués par une « conciergerie » qui prélève une partie des bénéfices - est fixé à 35 %, conformément aux calculs du rapport IGF / IGEDD sur le logement en zone tendue de juin 2022 ;
- ♦ pour l'estimation du taux de rentabilité de l'investissement, une hypothèse d'inflation annuelle moyenne de 2 % a été faite ;
- ♦ pour la location longue durée, le paiement par le propriétaire d'une garantie de loyers impayés, à hauteur de 2 % du loyer, a été inclus.

Il est à noter que les simulations peuvent aboutir à un résultat économique négatif, notamment pour les ménages aisés fortement imposés, et dans le cas du régime foncier, moins rémunérateur. Ce déficit économique est « réel », il ne s'agit pas d'un déficit comptable tel que celui pouvant être obtenu à travers le jeu des déductions de charges et amortissements (en régime BIC réel, cf. partie 2). Dans le cas d'un tel déficit économique, la mise en location est coûteuse pour le propriétaire (et non rémunératrice). Le déficit économique apparaît notamment, une fois l'ensemble des taxes locales forfaitaires appliquées au logement (en sus des prélèvements au prorata des bénéfices locatifs).

2.7.3. Les modélisations montrent une rentabilité nettement supérieure de la location meublée touristique sur la location meublée et nue

Les modélisations effectuées par la mission avec la méthodologie et les hypothèses présentées supra aboutissent à plusieurs constats clairs, valables pour toutes les villes étudiées :

- ♦ un avantage constant de la location meublée sur la location nue en termes de bénéfices retirés de la location d'un même appartement ;
- ♦ un avantage constant du régime réel sur le régime micro, que cela soit en régime foncier ou BIC, et que ce soit en location nue, meublée ou meublée de courte durée, avec une exception notable pour le régime micro BIC « classé », qui est moins imposé (par l'abattement dérogatoire de 71 %) donc plus rémunérateur que le BIC réel lui-même ;

- ♦ une rémunération beaucoup plus forte en location courte durée, même avec un taux d'occupation du logement de l'ordre de 60 %.

Ces résultats ne sont pas une surprise. Le rapport IGF / IGEDD sur la location meublée notait déjà en 2016 que « *la rentabilité après impôt de la location meublée classique d'un bien est toujours supérieure à celle de la location nue du même bien* ». Par ailleurs, selon ce même rapport, « *le surcroît de rentabilité de la location meublée dépend toutefois du régime fiscal du propriétaire, le régime réel offrant des taux de rentabilité très supérieurs* ».

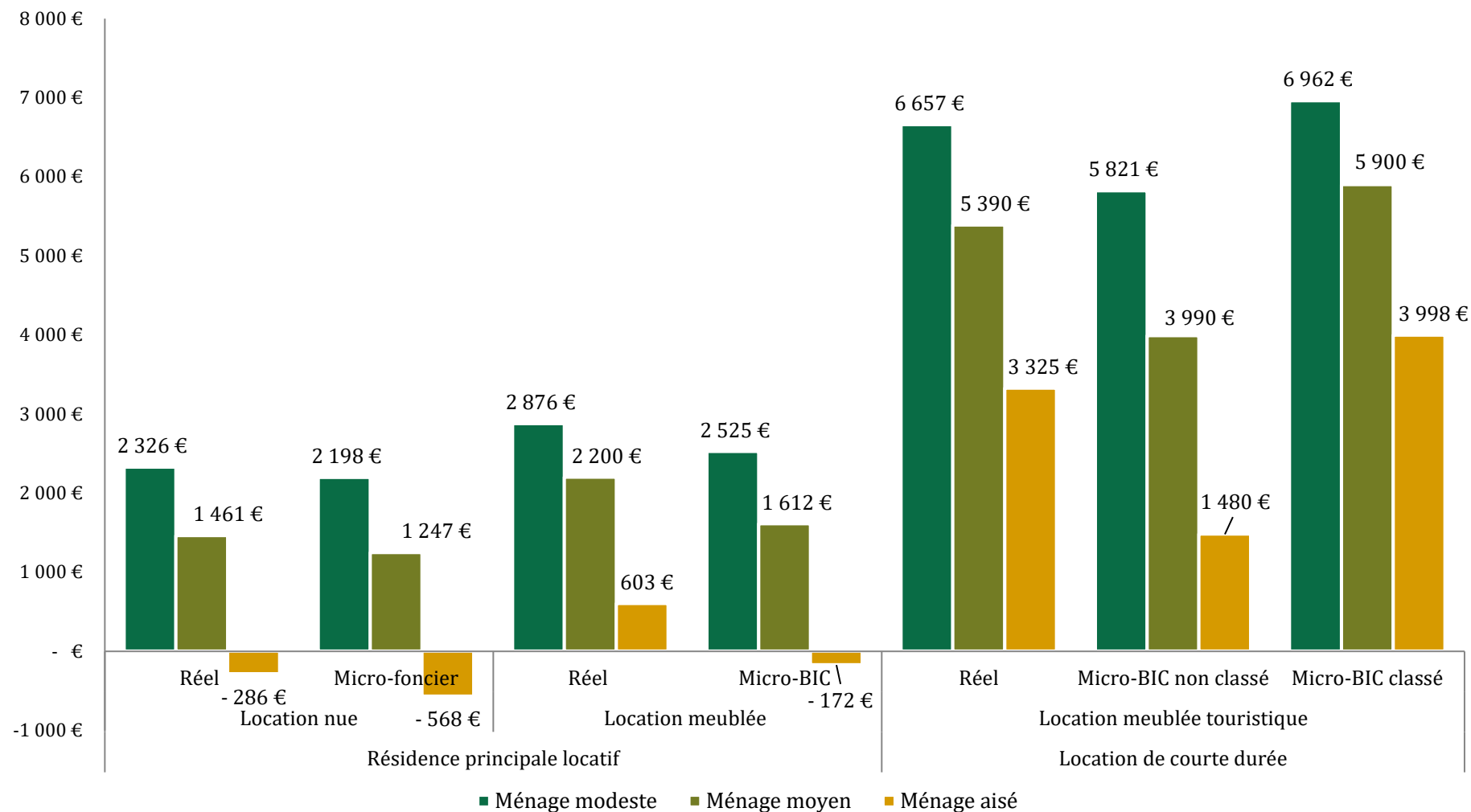
Tableau 17 : Estimation du taux de rentabilité d'un investissement locatif (hors plus-value) sur 12 ans en fonction du mode de location et de l'imposition du ménage investisseur

Profil	Location nue libre		Location meublée classique		Location meublée de courte durée		
	Réel	Micro-foncier	Réel	Micro-BIC	Réel	Micro-BIC non classé	Micro-BIC classé
Montpellier							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,8 %	1,7 %	2,2 %	1,9 %	3,9 %	3,2 %	3,9 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,1 %	0,9 %	1,7 %	1,2 %	3,3 %	2,0 %	3,2 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	-0,2 %	-0,4 %	0,5 %	-0,1 %	1,9 %	0,3 %	1,9 %
La Rochelle							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,8 %	1,8 %	2,4 %	2,2 %	3,4 %	2,7 %	3,3 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,2 %	1,1 %	2,0 %	1,6 %	2,9 %	1,7 %	2,7 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	-0,2 %	-0,2 %	0,8 %	0,3 %	1,7 %	0,2 %	1,5 %
Annecy							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,9 %	1,9 %	2,7 %	2,4 %	4,4 %	3,8 %	4,5 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,3 %	1,3 %	2,2 %	1,9 %	3,6 %	2,8 %	3,9 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	0,0 %	0,1 %	1,1 %	0,7 %	2,2 %	1,1 %	2,6 %
Paris 13ème arrondissement							
Ménage modeste (TMI 11%)	2,4 %	2,5 %	3,1 %	3,0 %	5,6 %	5,2 %	6,0 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,6 %	1,9 %	2,6 %	2,4 %	4,6 %	4,0 %	5,3 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	0,3 %	0,6 %	1,4 %	1,2 %	3,0 %	2,2 %	3,9 %

Source : Mission.

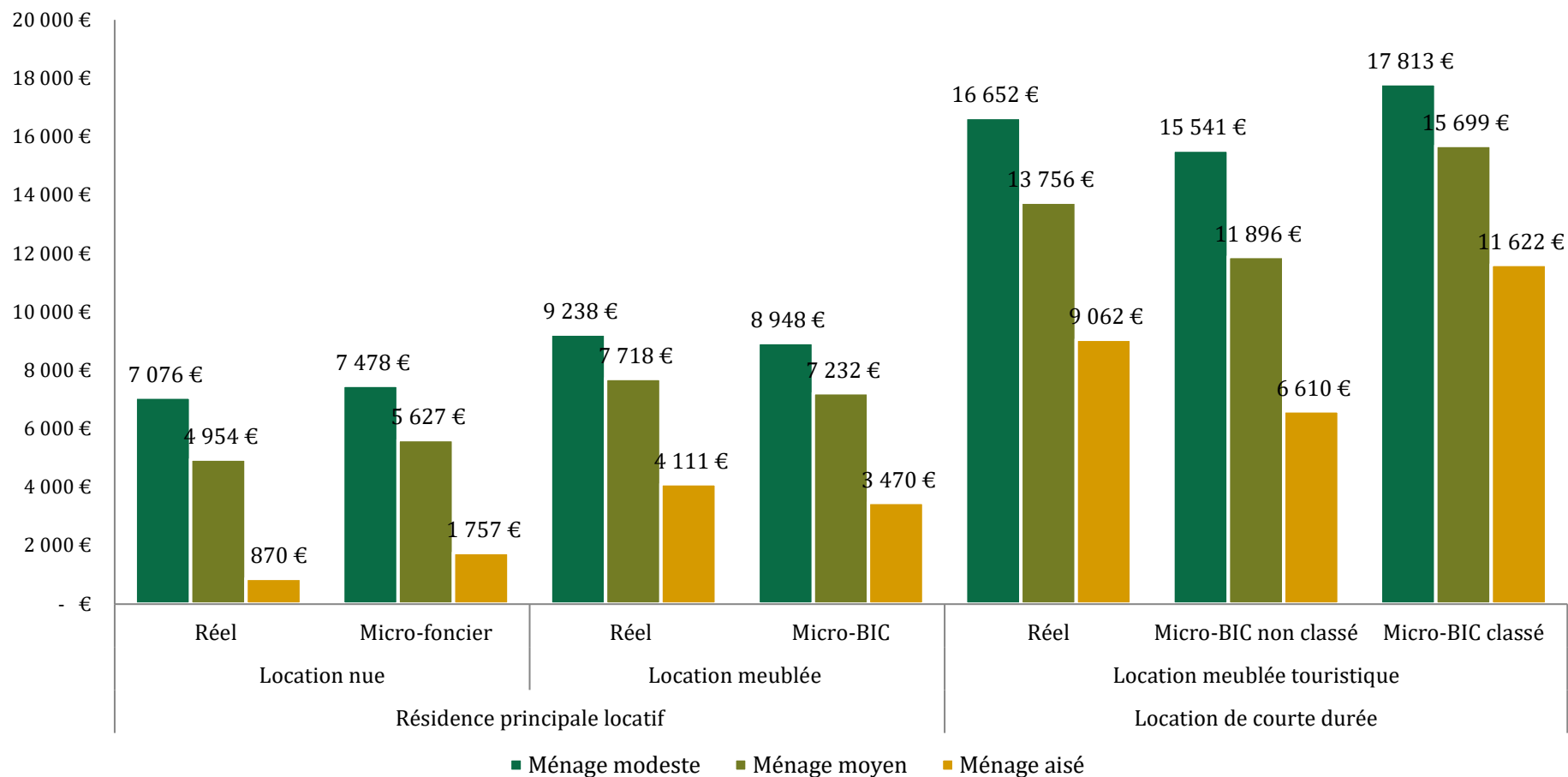
Les bénéfices tirés d'une location meublée touristique sont particulièrement élevés dans les villes où un fort taux d'occupation du logement est possible. C'est principalement le cas des métropoles avec une forte demande touristique tout au long de l'année (faible saisonnalité), comme Paris. On remarque des quatre graphiques présentés *infra* que la location meublée touristique est entre 35 % et 300 % plus rentable, après impôts, que la location meublée de longue durée, et plus encore que la location nue. En particulier, le régime du micro BIC « classé » et celui du BIC LMNP réel (avec déduction des amortissements) permettent au contribuable d'optimiser son placement, au détriment des recettes fiscales (et du logement longue durée).

Graphique 16 : Bénéfice annuel net d'impôts pour un appartement de 40 m2 en location dans la ville de Montpellier



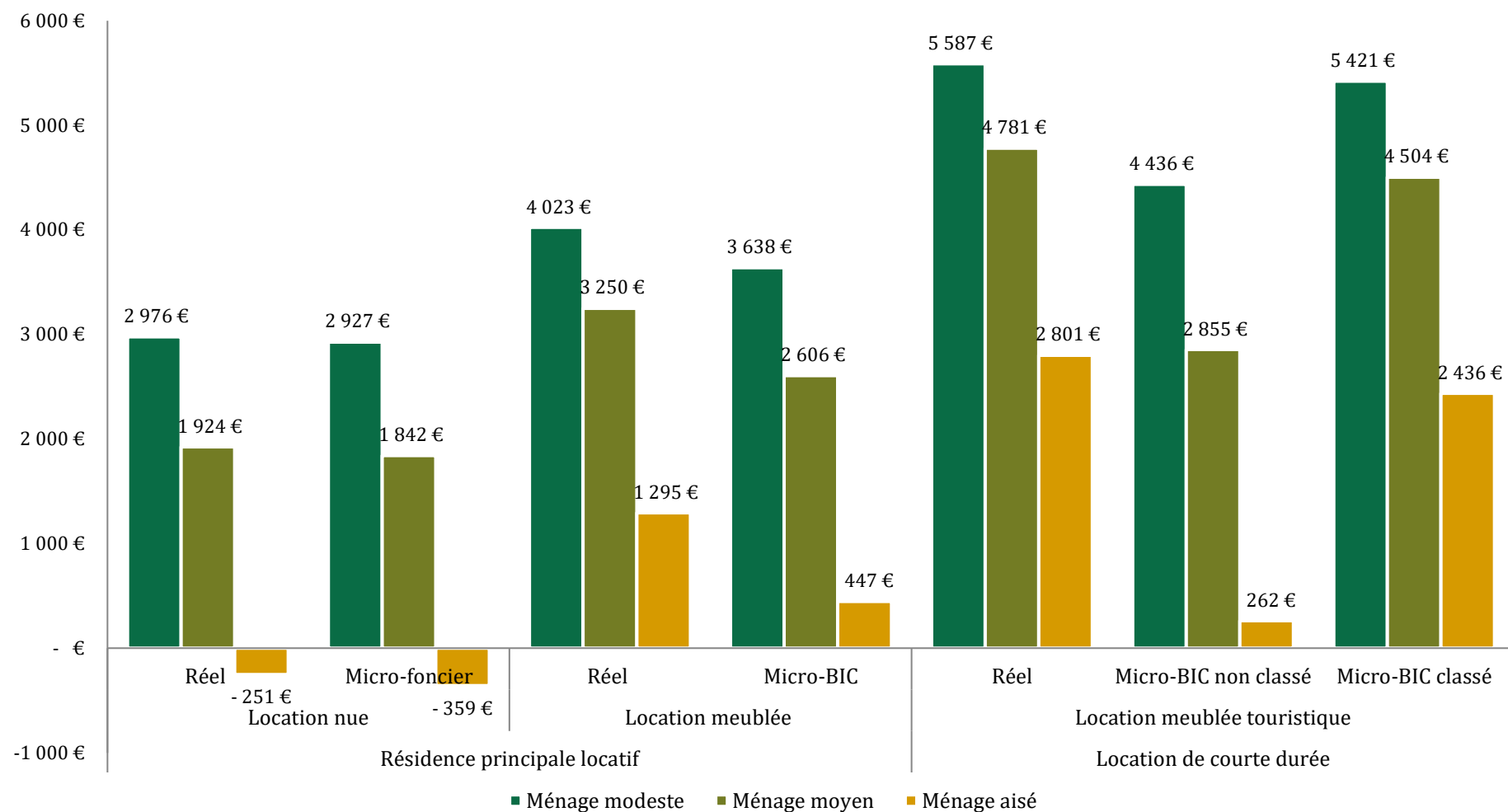
Source : Mission.

Graphique 17 : Bénéfice annuel net d'impôts pour un appartement de 40 m2 en location dans le 13^{ème} arrondissement de Paris



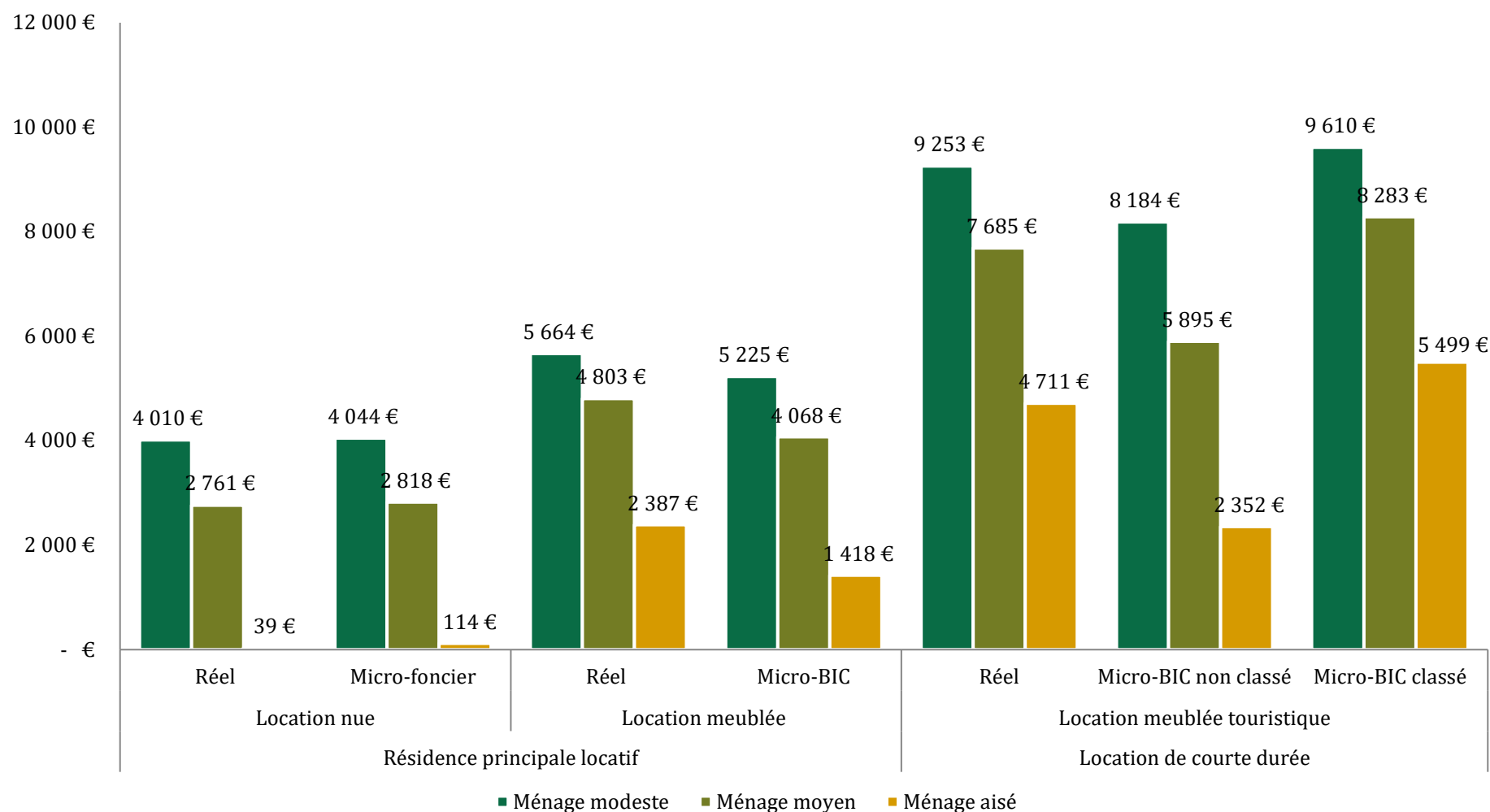
Source : Mission.

Graphique 18 : Bénéfice annuel net d'impôts pour un appartement de 40 m2 en location dans la ville de la Rochelle



Source : Mission.

Graphique 19 : Bénéfice annuel net d'impôts pour un appartement de 40 m2 en location dans la ville d'Annecy



Source : Mission.

3. Propositions de scénarii de réforme de la fiscalité des revenus locatifs

Les parties précédentes ont montré que l'attrait des propriétaires pour la souplesse de la location meublée (y compris de courte durée) et sa rentabilité ainsi que l'arrivée des plateformes d'intermédiation touristiques ont coïncidé avec l'évolution non-coordonnée du contexte fiscal. Cela a abouti à la création de la niche fiscale du LMNP, et au déport du parc locatif vers la location meublée et la location touristique. Cette évolution s'est faite au détriment de l'objectif d'un logement principal abordable pour nos concitoyens, partout sur le territoire.

D'un point de vue strictement fiscal, de nombreux rapports ont pointé le manque de sens de la distinction fiscale – pour la même activité patrimoniale des particuliers – entre location nue et meublée ; les mêmes rapports ont proposé à plus forte raison la suppression de la niche fiscale du régime de loueur meublé non professionnel, qui permet une forte défiscalisation d'une activité pourtant plus rémunératrice. La quasi-totalité des personnes auditionnées par la mission en sont aussi convaincues.

Or, cette niche fiscale est aujourd'hui bien identifiée ; en témoignent le nombre croissant de particuliers y souscrivant (près de 55 % entre 2017 et 2021, à près de 70 % déficitaires) et le nombre de sites internet d'optimisation fiscale qui la conseillent. Une réforme de la fiscalité locative est donc nécessaire, sans plus tarder. En effet, plus cette réforme tarde, plus le nombre d'optant pour la niche fiscale sera élevé, et plus il sera difficile de réformer en raison du nombre de perdants¹ induits par la réunification des régimes.

Mais au-delà de la « simple » suppression d'une anomalie fiscale (le double avantage de la déduction de l'amortissement et de sa non-réintégration en cas de cession), on se doit de s'interroger, comme nous l'écrivions dans notre rapport parlementaire n° 1928, sur la pertinence d'une politique publique qui désavantage fiscalement la résidence de longue durée par rapport à la location nue. Est-ce réellement le signal que nous souhaitons adresser aux particuliers qui souhaiteraient investir dans l'immobilier ? Souhaite-t-on encourager un parc locatif tourné vers le meublé touristique de courte durée au moment où nombre de nos concitoyens ne trouvent pas de logement ? Dans quelle mesure souhaite-t-on encourager la location meublée, par nature moins stable, au détriment de la location nue ?

Ces questions doivent nous amener à lire avec lucidité la situation présente : avait-on souhaité que 40 % de l'offre locative référencée sur un des principaux sites de mise en relation consiste en des locations meublées (46 807 offres de meublés contre 57 799 offres de logements nus, sur le site Leboncoin au début de la mission) ? Avait-on souhaité que le nombre de logement nu diminue, même légèrement, depuis 5 ans - ce qui est exceptionnel - alors que dans le même temps le nombre de logement meublés progresse de près de 55 % ?

A l'évidence, l'ensemble de ces questions appellent à autant de réponses négatives.

Or, cette fiscalité locative en France impacte dangereusement le paysage immobilier national par les biais qu'elle introduit. Elle est devenue une préoccupation majeure pour de nombreuses collectivités locales et plus généralement pour les pouvoirs publics. En effet, les locataires peinent désormais à s'insérer dans un parcours résidentiel, tant le logement touristique de courte durée s'est développé de manière excessive, au détriment du logement de longue durée.

¹ Le terme « perdants » est quelque peu impropre pour définir la réalité des modifications proposées. D'une part, certains foyers qui louent à la fois des logements meublés et des logements nus pourront perdre d'un côté et gagner de l'autre. D'autre part, s'agissant des loueurs en meublé actuellement imposables en micro-BIC, ils n'y perdront que si leurs charges réelles sont moindres que l'avantage procuré par l'abattement. Dans le cas contraire, il leur sera loisible de se déclarer en revenus fonciers réels et bénéficier exactement des mêmes avantages que les loueurs de locaux nus que l'on veut promouvoir par cette réforme.

A tout cela, notre proposition de loi trans-partisane, déposée en novembre de l'année dernière avec mon collègue Iñaki Echaniz, apportait un certain nombre de réponses. Néanmoins, sur le plan fiscal, notre proposition ne modifiait que partiellement ces anomalies, en se cantonnant à la réforme du régime « micro » et à ses abattements forfaitaires - dont les taux et les seuils ont d'ailleurs été largement débattus. Or, le véritable effet de levier de la location meublée réside dans le régime « réel » et le mécanisme de l'amortissement, comme les parties 2 et 3 l'ont démontré. Afin que le cadre fiscal des revenus locatifs – qui concerne environ six millions de foyers fiscaux – retrouve la cohérence et la lisibilité qu'il mérite, il reste donc à trouver une réforme traitant, ensemble et en cohérence, les différents régimes de la fiscalité de la location nue et de la location meublée.

Une « remise à plat » de la fiscalité locative « générale » n'est pas qu'un objectif en soi. C'est aussi un préalable à l'efficacité d'autres dispositifs plus ciblés, quoiqu'encore trop peu répandus, qui visent à encourager le logement abordable et la rénovation énergétique du parc locatif ancien. Avec un cadre fiscal juste et cohérent, ces outils contribueront aux objectifs que la lettre de mission de la Première ministre m'assignait :

- ◆ avantager la location longue durée en résidence principale ;
- ◆ simplifier la fiscalité locative en faisant des propositions amenant à la convergence des régimes fiscaux ;
- ◆ donner la possibilité de logements abordables avec des critères sociaux et une meilleure performance énergétique.

3.1. Des propositions de scénarii de réforme de la fiscalité des revenus locatifs afin d'encourager le logement à titre de résidence principale

Ce rapport propose plusieurs scénarios de réforme de la fiscalité locative, établis par la mission suite à ses échanges avec l'administration, les élus et les professionnels du secteur du logement et du tourisme. Ces scénarii ont tous pour objectif de répondre à la commande de la lettre de mission : favoriser le logement abordable en résidence principale et encourager l'investissement des particuliers dans ce sens, plutôt que vers des niches fiscales qui réduisent le parc locatif. Pour chacun de ces scénarii, la mission propose, avec l'aide de la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'Economie et des Finances et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du Logement, une mesure de l'impact budgétaire et des transferts entre contribuables dans la mesure du possible.

3.1.1. Les paramètres de réforme sont principalement les abattements en régime micro, les seuils de passage du micro au réel et la prise en compte des amortissements

Afin d'atteindre les objectifs préalablement exposés, les mesures liées à la fiscalité des revenus locatifs peuvent faire varier différents paramètres, à savoir, par ordre d'ambition :

- ♦ **unifier les taux d'abattements en micro** (BIC ou foncier), notamment pour le micro-BIC où coexistent deux abattements différents selon la nature de la location (touristique classée ou non) ;
- ♦ **réviser les seuils de passage en régime réel**, car ils sont très différents selon que l'on soit en revenu foncier (15 000 €) ou en revenus en bénéfices industriels et commerciaux (location meublé - 77 700 € - ou location meublé - 188 700€), et n'ont pas forcément été revus récemment avec l'inflation de l'immobilier ;
- ♦ **revoir les modalités d'amortissement des biens loués meublés**, au titre de la déduction des revenus imposables et à plus-forte raison dans la cadre du calcul de la plus-value de cession ;
- ♦ **unifier les régimes d'imposition** : les locations meublées sont imposables actuellement en bénéfices industriels et commerciaux (BIC) que l'on soit en meublé professionnel ou en meublé non professionnel alors que les locations nues sont imposables en revenus fonciers ;
- ♦ **discriminer la temporalité** : les modalités d'imposition ne s'adaptent aujourd'hui pas à la durée de la location. Pourtant les engagements sont très différents selon que l'on soit dans le cadre d'un bail (location nue ou meublée d'une durée supérieure ou égale à 1 an – ou 9 mois s'il s'agit d'un bail étudiant) ou dans le cadre d'une simple prestation de service facturée pour des durées moindres et sans engagement.

Dans l'étude de la variation de ces paramètres, j'ai eu à cœur de garder un objectif constant de **simplicité**, pour ne pas dire de **simplification**. Cet objectif m'a amené à ne pas prendre en compte, dans nos scénarii, de zonage de la fiscalité. En effet, il s'agit, à mon sens, d'une politique fiscale nationale et les critères déterminant les différentes zones tendues sont eux-mêmes controversés. Ce sont, en outre, des critères qui dépendent d'une certaine temporalité, puisque par exemple les zones touristiques, lesquelles relèvent des caractéristiques d'une zone tendue – ou surtendue sur certains lieux et à certaines périodes de l'année – peuvent évoluer dans le temps. Enfin, il existe plusieurs types de zonage déjà appliqués à la fiscalité locale. Il ne me semble donc pas souhaitable, par respect de l'égalité des citoyens devant l'impôt, d'ajouter encore cette complexité. Je suis en revanche favorable à donner aux collectivités, par la fiscalité locale (THRS, THLV, taxe de séjour¹), les moyens de réguler plus ou moins fortement les distorsions entre les logements résidentiels et touristiques.

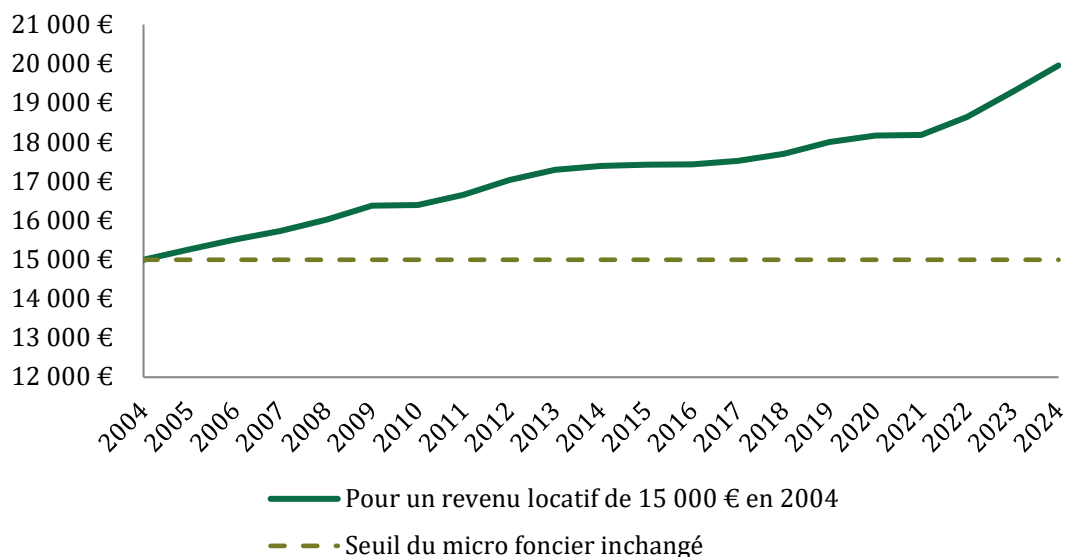
3.1.2. Une base commune de réforme commune à tous les scénarii est proposée, incluant notamment une réunification des régimes d'imposition des revenus locatifs non professionnels

Si les scénarii détaillés *infra* proposent plusieurs modalités de réformes différentes, ils gardent tous quatre éléments en commun. Ces éléments me paraissent en effet le dénominateur indispensable d'une réforme juste et cohérente de la fiscalité locative. Il s'agit, du cadre général au plus précis :

¹ Ce rapport n'étudie pas la possibilité de transférer aux collectivités locales la taxe sur les logements vacants dans le cadre de sa fusion avec la THLV. Cette possible réforme mériterait une étude plus approfondie.

- ♦ de la réunification des revenus locatifs patrimoniaux dans **une seule catégorie d'imposition, celle des revenus fonciers** ; tous les revenus issus de la location nue seraient donc déclarés en revenus fonciers, que ce soit pour les locations nues, ce qui est déjà le cas, que pour les locations meublées non professionnelles, jusqu'à présent imposées dans la catégorie des BIC ;
- ♦ **d'une réforme à la marge de la fiscalité du loueur meublé professionnel (LMP) . Ce régime du LMP restera en dehors de la réunification** et demeurera en BIC. Toutefois il est proposé, dès à présent, **trois mesures** dans le rapport :
 - **relever le plancher pour y accéder : antérieurement de 23 000 €, je propose de fixer désormais le seuil à au moins 30 000€** pour éviter une aspiration artificielle des LMNP vers les LMP, par attrait pour le dispositif de l'amortissement ;
 - **intégrer dans le montant total des autres revenus, les revenus de capitaux mobiliers** ;
 - afin éviter les effets de bords entre les logements meublés non professionnels et professionnels décrits comme étant une des raisons de l'imposition en BIC des LMNP, la première année de dépassement d'un côté comme de l'autre, le régime initial serait conservé. **Le régime ne pourrait être adopté qu'après deux dépassements consécutifs du seuil.** En toute état de cause, l'intégration des revenus de capitaux mobiliers dans l'assiette des autres revenus devrait limiter ces rares cas.
- ♦ **d'une révision du seuil de passage, du régime micro au réel, de 15 000 € actuellement à 30 000 €.** Ce rehaussement s'explique par plusieurs aspects :
 - ce seuil n'a pas été révisé depuis une vingtaine d'années, alors que le marché du logement est globalement en inflation largement positive, ce qui rend le seuil dépassé par rapport à celui fixé en 2022 (cf. graphique infra) ;
 - l'élargissement du régime micro offre une simplification à la fois pour les contribuables et pour l'administration fiscale.

Graphique 20 : Evolution du seuil du micro-foncier sous l'hypothèse d'une indexation sur le prix des loyers selon l'indice de référence des loyers (IRL)



Source : Mission (IRL d'après INSEE).

- ♦ **d'une révision du calcul des plus-values lors de la cession de logements en meublé**, comme le prévoyait déjà la proposition de loi que j'ai signé avec mon collègue Iñaki Echaniz. Ceci afin de réintégrer les amortissements pratiqués pendant la période de location dans le calcul de la plus-value, afin de mettre fin à l'anomalie comptable détaillée dans la partie 2.

- ♦ **le renforcement de deux dispositifs ciblés en faveur d'un logement abordable et de qualité**, comme demandé par la lettre de mission, à savoir les dispositifs Loc'Avantages et Denormandie. Aussi, les scénarii n'évoquent pas directement ces dispositifs, qui sont détaillés, avec nos propositions, dans des parties spécifiques.

3.1.3. Les évaluations des effets fiscaux et budgétaires des scénarii de réforme sont limitées par un manque de visibilité sur la nature des biens loués et sur le dispositif de l'amortissement

Pour chacun des scénarii de réforme, notre mission a cherché à établir une évaluation chiffrée des impacts budgétaires aussi précise que possible, ainsi que des transferts financiers entre contribuables induits par les hausses et baisses d'imposition sur les revenus en fonction des régimes. L'objectif de cette démarche analytique est de fournir une base solide pour la prise de décision, en mettant en lumière les conséquences financières de chaque option de réforme envisagée.

Au cœur de l'analyse se trouvent les paramètres fiscaux susceptibles de variations, détaillés supra. Certains, tels que les taux d'abattement appliqués dans le cadre du régime micro (BIC ou foncier) et les seuils de basculement vers le régime réel d'imposition, peuvent donner lieu à des estimations budgétaires et de transfert aussi précises que possible. A l'inverse, d'autres paramètres ne sont pas, en l'état, quantifiables par la direction de la législation fiscale (DLF). C'est notamment le cas :

- ♦ **de l'évaluation séparée de la location touristique de courte durée et de la location de meublé de longue durée.** Ces deux modes de location ne peuvent être distingués au sein des revenus déclarés en BIC, que ce soit en régime micro ou réel (hormis concernant les meublés classés déclaré au régime micro, avec l'abattement de 71 %, qui relèvent nécessairement d'une activité de courte durée). Par conséquent, il n'est possible que donner une fourchette large des effets fiscaux (et donc budgétaires) d'une discrimination entre ces deux activités ;
- ♦ **de l'évaluation des amortissements qui seront déduits dans le futur au titre du régime BIC réel.** Par conséquent, la suppression de la déductibilité de ces amortissements est impossible à chiffrer précisément pour la DLF. Le choix a donc été fait, par cette dernière, de dissocier pour l'évaluation déclarants bénéficiaires et déficitaires :
 - pour les déclarants bénéficiaires, qui sont une minorité, la modélisation a été faite avec l'hypothèse d'une majoration forfaitaire de leur bénéfice (+ 125 %) ;
 - les déclarants déficitaires ne sont pas pris en compte par la modélisation ; dans la mesure où une partie du déficit de ces déclarants est dû aux amortissements, il est malgré tout à prévoir une bascule d'une partie d'entre eux en bénéficiaires, donc imposables, d'où un supplément de recettes fiscales non évalué dans les scénarios¹ ;
- ♦ de l'évaluation des amortissements qui pourraient être effectués dans le scénario d'une ouverture au régime réel de ce dispositif des amortissements à la location longue durée, en l'absence de visibilité sur la valeur du parc locatif loué en longue durée au régime réel (et de la difficulté d'évaluer le nombre de déclarants qui se saisiraient de ce dispositif).

¹ Les taux de charges, qu'il s'agisse des biens meublés classés ou non classés, ont été calculés à partir des liasses fiscales des entreprises au titre de l'exercice 2021. C'est le ratio moyen des charges déclarées par les entreprises des secteurs de la location de logement ou de l'hébergement touristique par rapport aux chiffres d'affaires déclaré. Le taux de 125 % pour les amortissements a également été calculé à partir des données déclaratives.

Enfin, le concept même de location de meublé de longue durée est complexe, et demandera une précision afin d'être simple d'application, à la fois pour le contribuable et pour l'administration fiscale¹. La discrimination longue durée/courte durée qui est proposée dans les scénarios 2 et 2bis se fonde sur les locations régies par la loi du 6 juillet 1989. Il s'agit donc des locations meublées donnant lieu à un bail (supérieures à 1 an, ou 9 mois pour les locations étudiantes)² ; la location de courte durée est définie par contraposée, comme tout mode de location non soumis à bail, et prenant la forme d'une prestation de service facturée.

3.1.4. La suppression de l'amortissement pour le régime BIC réel des LMNP nécessite une période transitoire pour accompagner les propriétaires

La suppression de la déductibilité des amortissements en régime BIC réel pour les loueurs de meublés non professionnels, sur le bien immobilier³, est un impératif de la réforme de la fiscalité locative, en cela que c'est ce dispositif qui fait du régime LMNP une niche fiscale. Cette suppression est donc la mesure la plus impactante pour les loueurs en meublés. Elle dégradera la rentabilité nette (après impôts) des logements loués meublés, et donc des potentiels investissements qui auraient été faits en comptant sur ces amortissements. C'est toutefois l'objectif de mes propositions, puisque ce mécanisme comptable crée un biais fiscal disproportionné, et sans fondement économique, en faveur du logement meublé par rapport au logement nu. Les amortissements ont ainsi grandement contribué à l'attrition du logement nu, moins intéressant pour les propriétaires, au profit du logement meublé, y compris touristique, plus rentable économiquement et fiscalement.

Les modalités de la suppression des amortissements nécessitent néanmoins une attention particulière, afin de garantir une meilleure acceptation de la réforme et d'étaler le préjudice subi par les propriétaires concernés. Heureusement, l'amortissement étant une charge annuelle, sa réduction progressive et programmée à l'avenir ne semble pas poser de problème particulier de faisabilité juridique. Je propose donc deux aménagements transitoires possibles :

- ♦ le premier s'appuie sur le mécanisme proposé par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport de 2018⁴. Les nouvelles dispositions ne s'appliqueraient qu'aux **biens mis en location postérieurement à la réforme, ou antérieurement uniquement à l'occasion d'un changement de bail**. Cette solution pose toutefois un problème de vérification que le bien n'a pas changé de locataire, car la DGFIP n'a pas connaissance des baux. Ce dispositif semble donc très « fraudogène ». En outre, dépendant du caractère volontaire des acteurs (de déclarer un changement de bail leur faisant perdre le bénéfice des amortissements), il repousserait de manière plus lointaine les effets attendus de la réforme et créerait pendant plusieurs années une catégorie de biens immobiliers sur-rentables ;

¹ Il sera sans doute nécessaire que le bailleur atteste sur l'honneur dans sa déclaration d'impôt la signature d'un bail avec la date et le nom du ou des locataires.

² La situation du bail mobilité reste à définir, car celui-ci peut favoriser certains abus et contournements (bail entre un et dix mois, non renouvelable et non reconductible).

³ En revanche, il sera toujours possible soit de passer en charge, soit d'amortir les meubles meublants et les dépenses d'équipements pour les logements meublés. L'idéal serait de permettre aux bailleurs de passer ces dépenses en charges, même si elles dépassent les 500€ unitaires, mais il serait possible aussi d'admettre un amortissement pour ce type de bien selon les usages habituels.

⁴ Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), rapport annuel de 2018 sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, page 103 et suivantes

- ♦ **le second prévoirait une fin de l'amortissement « en sifflet », d'une période de 3 à 5 ans, avec une limitation graduelle de l'amortissement imputable.** Cette possibilité de plafonnement progressif de l'amortissement déductible pourrait s'effectuer sur le modèle de la suppression de la majoration pour non adhésion à un organisme de gestion agréé. **Cette solution semble préférable** en donnant une meilleure visibilité à la fois au contribuable et à l'administration fiscale.

Dans tous les cas, les déficits antérieurs provoqués par la constatation des amortissements devraient sans doute être préservés et pouvoir être imputés sur les revenus locatifs nets futurs, puisqu'elles sont des charges antérieures à la réforme. **Au 31 décembre 2021, ces déficits non imputés constituaient pour la seule année 2021 déjà 731 M€.**

Ces éléments auront évidemment une incidence sur le gain ou le coût budgétaire, ce qui implique que le résultat positif pour les finances publiques affiché par les deux premiers scénarii présentés, devront être minorés par la prise en compte ce mécanisme transitoire¹.

Encadré 2 : Effets des scénarii de réforme sur les recettes de prélèvements sociaux

L'ensemble des scénarii proposés agissent sur la base imposable des contribuables déclarant des revenus locatifs, qu'ils soient fonciers ou BIC, à travers la modification des abattements en régime micro et la révision des charges déductibles en régime réel (dont l'amortissement). La modification de l'assiette induit, pour les mêmes taux marginaux d'imposition des contribuables, un supplément ou un déficit de taxation dont proviennent les gains ou pertes budgétaires annoncés dans chaque scénario.

Néanmoins, l'assiette imposable des revenus locatifs, après déductions ou abattement, est également sujette aux prélèvements sociaux. Par conséquent, ces derniers n'étant pas modifiés dans les scénarios, la modification de l'assiette imposable induit également un gain ou une perte de recettes – pour l'Etat - en prélèvements sociaux, en miroir du gain ou de la perte de recettes en imposition sur le revenu.

Il convient de noter que les chiffrages budgétaires indiqués *infra* ne prennent pas en compte les prélèvements sociaux, que la DLF indique n'être pas en mesure de chiffrer.

3.1.5. Trois scénarii de réforme se différenciant principalement par les modalités d'alignement des régimes micro

Si les trois scénarii, incluant pour les deux premiers deux « sous-scénarii », visent aux mêmes objectifs tels que décrits dans la lettre de mission et détaillés *supra*. Ils diffèrent néanmoins, notamment sur le plan de l'alignement des régimes micro :

- ♦ **le premier scénario recherche la simplification et la neutralité de la fiscalité locative** entre les différents systèmes de location (meublée ou nue). Cette convergence repose sur un objectif de lisibilité et de justice fiscale. Elle supprime les biais qui ont jusqu'ici grandement avantagés la location meublée non professionnelle au détriment du logement nu, premier dépositaire de la résidence principale. Ce scénario est non discriminant selon la durée de la location, mais fusionne tous les régimes différents en un seul. Il se décompose lui-même en deux sous-scénarii, dont la seule différence est le taux d'abattement, même si cette différence n'est pas anodine :

¹ Ce surcoût sera également amorti par le fait qu'une partie des déclarants déficitaires au réel BIC deviendra désormais bénéficiaire.

- le premier sous-scénario, nommé « **scénario 1** » par la suite, supprime le régime BIC pour les locations meublées non professionnelles. Il aboutit à un gain budgétaire pour les finances publiques qu'il a fallu chiffrer, malgré les limites de l'exercice en l'absence de connaissance précise de l'impact de la non-déduction des amortissements pour les déclarants au réel (cf. *supra*). Les bailleurs aux revenus locatifs modestes, imposés au micro-foncier, pourront profiter d'un abattement porté à 40 %. La perte sera faible pour les bailleurs de location meublée « classique » (baisse de 10 % de l'abattement), et plus forte pour les propriétaires de meublés classés (baisse de 31 % de l'abattement) qui auront de ce fait intérêt à passer au régime réel si leurs charges réelles sont supérieures, leur permettant ainsi de minorer leur perte. En régime réel, l'amortissement serait aussi supprimé ;
- le deuxième sous-scénario, nommé « **scénario 1 bis** » par la suite, est très proche du premier sur son principe, mais fixe l'abattement unique en régime micro à 50 %. L'avantage pour les bailleurs de logements nus serait désormais de + 20% et les bailleurs de meublés longue durée actuellement au micro-BIC ne subissent aucune perte. En régime réel, l'amortissement serait aussi supprimé. Cet abattement réhaussé diminuera toutefois le gain pour les finances publiques, d'autant plus les premières années avec le régime transitoire de déduction des amortissements ;
- ♦ **le second scénario favorise la location longue durée, qu'elle soit en location meublée ou en location nue.** Ce scénario simplifie également le dispositif puisqu'il prévoit toujours l'unification en revenu foncier, la différence d'imposition se limitant à une différence d'abattement entre la courte durée et la longue durée :
 - le premier sous-scénario, nommé « **scénario 2** » par la suite, propose un abattement de 40 % pour la location de longue durée et de seulement 30 % pour la location de courte durée. Cette proposition permet d'avantager légèrement la location nue, qui en régime micro-foncier bénéficiait jusqu'ici d'un abattement de 30 %. En régime réel, l'amortissement serait supprimé ;
 - le deuxième sous-scénario, nommé « **scénario 2 bis** » par la suite , repose sur le même principe, mais avec un avantage encore plus clairement ciblé sur les locations de longue durée (nues et meublées), avec un abattement de 50 % contre 30 % pour les locations de courte durée. En régime réel, l'amortissement serait aussi supprimé ;
- ♦ **le troisième scénario, nommé « scénario 3 » dans la suite,** va plus loin dans la volonté de favoriser la location longue durée, qu'elle soit meublée ou nue. Ce scénario prévoit toujours l'unification en revenu foncier mais **renforce l'avantage fiscal en faveur de la longue durée** avec :
 - un abattement relevé à 40 % pour le régime micro quelle que soit la temporalité afin de simplifier le dispositif avec un seuil à 30 000€ ;
 - **la mise en place d'un amortissement forfaitaire annuel de 2%,** pour les déclarants au réel et dont seules bénéficieraient les locations de longue durée (meublées ou en nues) ;
 - **il faut remarquer qu'un tel dispositif, englobant l'ensemble des locations de longue durée, aurait un coût budgétaire élevé pour les finances publiques.**

En tout état de cause, il est difficile d'évaluer les effets de cette réduction des avantages fiscaux de la location meublées sur les choix des propriétaires actuels et sur ceux de futurs investisseurs particuliers. La location meublée, notamment de courte durée, conservera toujours d'autres avantages (moindres droits des locataires, souplesse ...) Néanmoins, les contraintes de gestion assorties à ces avantages, additionnées à un régime fiscal moins favorable et à une rentabilité dégradée, fera basculer une partie des logements touristiques vers la location de longue durée.

Dans tous ces scénarii, par souci de privilégier la location longue durée autant que de ne pas grever la fiscalité d'exemptions, les logements touristiques classés ne bénéficieront plus de l'avantage fiscal de l'abattement dérogatoire à 71 % en régime micro. Toutefois, il n'est pas certain que pour les zones de montagnes ce changement fiscal modifie notablement le comportement des propriétaires. En effet, une étude d'Atout France sur les résidences secondaires, publiée en 2019, indique que les propriétaires louent peu en zones de montagne : 82% déclarent ne pas louer et ne pas envisager de le faire. La problématique qui se pose est surtout celle des « lits froids », la fiscalité pourtant jusqu'ici très favorable n'incitant pas les propriétaires à louer.

Encadré 3 : Les logements touristiques classés et la politique du tourisme

Les scénarios qui sont développés infra ne prévoient pas de mesures spécifiques pour les logements meublés classés. Ces derniers bénéficiant actuellement d'un régime dérogatoire très favorable, les propositions développées par ce rapport les impacteront négativement. En effet, les facilités offertes par le régime micro-BIC à la location classée meublée de tourisme apparaissent disproportionnées par rapport à l'objectif de développement de l'offre de logements touristiques. Cela dit, la perte de l'avantage fiscal pour les logements touristiques classés, pour ceux qui ne passeraient pas à la déclaration au réel, pourrait avoir un impact sur les communes et les stations classées de tourisme.

Ces communes et stations tiennent légitimement à conserver leurs logements meublés classés, puisque leur statut est (entre autres) lié au respect de seuils de capacité d'hébergement touristique classés (incluant les meublés). Ces seuils sont fixés en ratio de la population non-permanente par rapport à la population résidente, selon des modalités précisées l'article R. 133-33 du code du tourisme. Pour les stations classées la présence d'une offre d'hébergements touristiques marchands doit être composée d'au minimum 70 % d'unités classées dans les catégories classables afin qu'elles puissent disposer du label. Ce label donne un certain nombre d'avantages pour développer le tourisme :

Pour les communes de tourisme : dotation globale de fonctionnement majorée, taxe de séjour, dérogation au repos dominical pour les commerces, dérogation à la vente de boissons lors d'événements, collaboration occasionnelle de la police municipale, réduction d'impôt pour les particuliers réhabilitant des résidences de tourisme ;

Pour les stations de tourisme : des avantages complémentaires, à savoir le surclassement démographique, la majoration de l'indemnité des maires et adjoints et la perception directe de la taxe sur les droits de mutation lorsque la population communale est inférieure ou égale à 5000 habitants.

Ces avantages doivent être maintenus pour récompenser les efforts des communes dans le cadre de la politique touristique de la France. Toutefois, il est difficile de faire reposer la politique nationale du logement et la fiscalité locative sur les seules contraintes de cette minorité de communes et de stations de tourisme. Il semblerait, à l'inverse, plus **judicieux d'assouplir le lien entre meublés classés et classement des communes et stations.**

Par ailleurs, la mission estime que le classement est très facile à obtenir, en 1 étoile ou en 2 étoiles, pour la majorité des logements meublés de tourisme aux standards actuels de décence et de confort. La plus-value de la politique de classement en termes de « promotion d'une offre de qualité » semble donc relative. En outre, la distinction apportée par le classement (sur le marché de la location meublée touristique) semble moins utile aujourd'hui, avec la généralisation de la publication sur les plateformes de réservation des avis et des notes des personnes hébergées. Comme le classement, ces avis reprennent une notation de la propreté, du bruit ou encore de la qualité de l'accueil, et ces notations plus fortement que le classement dans le choix des réservations.

Enfin, **des modalités d'application spécifiques pourraient être prévues pour les gîtes ruraux et les chambres d'hôtes, dans la mesure où leur développement est essentiel au maintien d'un tissu économique en zone rurale.** Les modalités de définition de ces exemptions, qui devront absolument être précises pour ne pas être détournées, restent à définir.

3.2. Scénario 1 : unification des deux régimes et taux d'abattement micro à 40 %

Le premier scénario reprend les propositions avancées par les rapports de l'IGF / IGEDD, mais aussi par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans sa proposition de réforme de la fiscalité locative intégrée à son rapport de décembre 2023. **Cette proposition vise donc à unifier les deux régimes existants sous l'égide des revenus fonciers.**

La distinction entre les locaux nus et les locations meublées non professionnelles (LMNP) serait effacée pour l'application du régime micro, avec un abattement uniformisé de 40 %, comme au régime réel. Seuls les loueurs meublés professionnels resteraient en régime BIC et ne seraient pas concernés (malgré une révision du seuil, comme indiqué supra). Cette réunification a notamment pour conséquence la suppression de l'amortissement en régime réel. Les charges déductibles seraient limitées au régime standard actuel des revenus fonciers (en comprenant bien sûr les frais de conciergerie), et le déficit (foncier) serait, comme actuellement, imputable sur le revenu global jusqu'à 10 700 €¹.

Dans le contexte budgétaire actuel, le taux d'abattement proposé pour les logements déclarés au régime micro ainsi que la fin de l'amortissement promettent un gain budgétaire significatif, estimé à près de 270 millions d'euros. Ce gain est même potentiellement plus élevé, en prenant en compte les déclarants déficitaires au régime réel. Il faut noter toutefois les incertitudes relatives aux revenus imposables en LMNP au régime réel majorés de 125 %, comme détaillé *supra* ainsi que le possible basculement de bailleurs de logement nu vers le régime micro-foncier avec le relèvement du plafond à 30 000€.

Cette réforme entraînerait une simplification notable de la fiscalité locative grâce à l'unification des taux d'abattement dans le cadre du micro réunifié, répondant ainsi à l'un des objectifs principaux de notre mission.

Tableau 18 : Modélisation de l'impact budgétaire du scénario 1 selon la DLF

Scénario 1	Régime micro-foncier	Régime foncier réel
Hypothèse	Taux d'abattement unique de 40 % pour un plafond de 30 000 €	Non déduction des amortissements sur le bien immobilier
Méthodologie	- Les loueurs de meublés ayant réalisé un CA supérieur à 30 000 € ont été basculés au régime réel (application d'un taux de charges de 61 % pour les classés, de 36 % pour les non classés). - Les revenus imposables en LMNP au régime réel ont été majorés de 125 % pour représenter la fin de la déduction des amortissements (il s'agit d'estimations à partir d'échantillon).	
Réserves	- D'une part, le coût potentiel de 270 M€ des loueurs initialement en foncier réel entre 15 000 € et 30 000 € ayant un faible taux de charges (de 24 %) susceptibles de basculer au micro n'a pas été pris en compte. - D'autre part, le gain additionnel de 250 M€ des déficitaires qui deviendraient bénéficiaires et des loueurs qui ont un résultat nul, en cas de suppression de la déductibilité de l'amortissement, n'a pas non plus été pris en compte (il s'agit d'estimations)².	
Coût ou gain budgétaire net	Le gain budgétaire serait de 266 M€ : - un coût budgétaire brut de 129 M€ ; - un gain budgétaire brut de 395 M€.	

¹ à l'exception des charges liées aux intérêts d'emprunt qui sont déductibles sur le seul revenu foncier, cf. Partie 2.

² La DHUP estime, pour sa part, les gains totaux liés à la suppression des amortissements à 425 M€ (cf. infra).

Source : Mission et direction de la législation fiscale (DLF).

3.2.1. Inconvénients du scénario 1

C'est une réforme d'ampleur qu'unifier les locations nues et meublées ; cela modifiera profondément le modèle économique de la location meublée, et nécessite de **prévoir une transition avec la suppression de l'amortissement**¹.

Inversement, les propriétaires bailleurs de longue durée en nu bénéficieront d'un effet d'aubaine, avec un abattement majoré. Mais ce sont justement ces propriétaires bailleurs de locaux de longue durée, qui font investir vers l'immobilier de longue durée, que la politique du logement doit avantager.

Les perdants² de ce scénario sont les loueurs LMNP, qu'ils soient au régime micro-BIC (leur abattement baissera) ou au régime réel (ils perdront la déductibilité de certaines charges, et surtout de l'amortissement). Leur nombre est évalué à 586 000 par la DLF, se répartissant à 89 % au régime micro et à 11% au régime réel (67 000 perdants au réel³). Pour les déclarants au régime micro, si leur taux de charge est supérieur à l'abattement, ils auront intérêt à déclarer au réel pour pouvoir déduire les charges qu'ils supportent et ainsi limiter leur perte. Les foyers fiscaux déclarant au régime réel perdront l'amortissement du bien immobilier, qui est une anomalie dans une gestion simplement patrimoniale. Les perdants, dans cette réforme, sont majoritairement aisés – ils sont situés à près des deux tiers dans le dernier décile du revenu fiscal de référence.

Tableau 19 : Gagnants et perdants du scénario 1

Scénario 1	Nbre de foyers fiscaux déclarants (en milliers)	Nbre de foyers perdants (en milliers)	Dont perdants LMNP au réel (en milliers)	Dont perdants LMNP au micro (en milliers)	Nbre de foyers fiscaux gagnants (en milliers)	Gain budgétaire (en M€)
Foyers fiscaux	2 181	586	67	523	926 ⁴	266
Foyers fiscaux du dernier décile de revenus	534	246	40	208	259	197

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

¹ D'après la DHUP, la suppression des amortissements sur la construction est estimée à 90 M€ pour les déclarants bénéficiaires, au réel, en y intégrant les équipements le gain pourrait être évalué à 112,5M€. Enfin, en y ajoutant le gain budgétaire sur les déclarants déficitaires, elle évalue le gain additionnel à 312,5M€ pour les foyers déficitaires, soit un total de gain de 112,5 + 312,5 = 425M€.

² Le terme « perdants » n'est pas forcément approprié, cf. note de bas de page p50.

³ Toutefois, ne sont pas compris les déclarants au réel qui seraient déficitaires seulement en raison de l'amortissement.

⁴ Ce nombre ne prend pas en compte les foyers déclarants au réel en revenus fonciers qui pourraient basculer en micro-foncier grâce au relèvement du seuil à 30 000€. Il en est de même pour les scénarii 1bis, 2 et 2bis.

3.2.2. Avantages du scénario 1

Le régime fiscal ainsi proposé est le plus simple et le plus neutre. Il supprime tout biais fiscal dans le choix du bailleur. S'il devient plus lourd fiscalement pour les LMNP, il n'en est pas pour autant confiscatoire. Les déclarants aux revenus locatifs modestes, en régime micro-BIC, ne subiront qu'une baisse de 10 % de l'abattement avant impôt. Par ailleurs, ce nouvel abattement de 40 % paraît aligné avec la réalité des charges induises par l'ameublement du logement – cet ameublement étant d'ailleurs compensé par une hausse du loyer (cf. partie 3).

La majoration de l'abattement en micro foncier à 40 %, assortie du relèvement du seuil à 30 000 €, incitera les propriétaires de location nue à déclarer leurs revenus en régime micro¹. Cela leur facilitera la déclaration, et facilitera également le contrôle par l'administration fiscale.

Le gain budgétaire de ce scénario est surtout fléché sur les deux derniers déciles qui supportent environ 80 % de ce coût. **Ce gain budgétaire reste relatif, car il devra compenser l'extinction sur quelques années de l'amortissement, dans le cadre du régime transitoire, mais aussi de l'imputation du stock de déficit préexistant à la réforme (737 M€ en 2021), qui ne cesse de croître.**

Les foyers fiscaux principalement imposables au micro-foncier seraient les gagnants de cette réforme (1,5 millions de foyers) plus ceux qui profiteront du relèvement du plafond. **Ce nombre serait néanmoins circonscrit par les ménages qui paient réellement des impôts – estimé par la DLF à environ 926 000². En outre, une partie des foyers fiscaux qui déclarent au réel en raison du dépassement du seuil de 15 000 € et dont le taux de charge est plus faible que l'abattement de 40 % seraient également gagnants,** puisqu'ils pourraient bénéficier de cet abattement grâce au relèvement du seuil. Le coût annuel potentiel pour l'Etat de ces loueurs, initialement en foncier réel, est évalué 270 M€. **Si ces gagnants potentiels n'ont pu être dénombré par la DLF, ils se situent sans doute à plusieurs centaines de milliers.**

En conclusion, ce scénario recherche une plus grande justice fiscale (en ne favorisant pas la concentration patrimoniale chez les multipropriétaires³) et une plus grande simplification. Il admettra également un plus grand nombre de gagnants que de perdants, plus du simple au double.

3.3. Scénario 1 bis : unification des deux régimes et taux d'abattement micro à 50 %

Ce scénario est identique au précédent, excepté un abattement uniformisé de 50 % en régime micro (contre 40 % précédemment), permettant de ne causer aucune perte pour les propriétaires déclarant aujourd'hui des BIC en régime micro « classique » (hors classés).

¹ La DLF estime à 64M€ pour une augmentation de 5 points d'abattement micro, d'où 129M€ pour une augmentation de 10 points (scénario 1 à 40%) et 264M€ pour une augmentation de 20 points (scénario 1bis à 50%).

² La DLF estime que le nombre de gagnants serait plus faible que le nombre de déclarants au micro-foncier (1,5M). Elle l'explique par le caractère non imposable de certains déclarants, ainsi que par le fait que des foyers aient à la fois du micro-foncier et du LMNP réel. On retrouve pour toutes les projections ces mêmes incohérences apparentes.

³ Selon l'INSEE, 9 % des multipropriétaires détiennent au moins quatre logements et 31 % du parc locatif privé. Les propriétaires bailleurs ne possédant qu'un seul logement locatif représentent les deux tiers des propriétaires bailleurs, mais ne détiennent qu'un tiers du parc locatif privé.

Tableau 20 : Modélisation de l'impact budgétaire du scénario 1 bis selon la DLF

Scénario 1bis	Régime micro-foncier	Régime foncier réel
Hypothèse	Taux d'abattement unique de 50 % pour un plafond de 30 000 €	Non déduction des amortissements sur le bien immobilier
Méthodologie	- Les loueurs de meublés ayant réalisé un CA supérieur à 30 000 € ont été basculés au régime réel (application d'un taux de charges de 61 % pour les classés, de 36 % pour les non classés) ; - Les revenus imposables en LMNP au régime réel ont été majorés de 125 % pour représenter la fin de la déduction des amortissements.	
Réserves	- D'une part, le coût potentiel de 430 M€ des loueurs initialement en foncier réel entre 15 000 € et 30 000 € ayant un faible taux de charges (de 24 %) susceptibles de basculer au micro n'a pas été pris en compte ; - D'autre part, le gain additionnel de 250 M€ des déficitaires qui deviendraient bénéficiaires et des loueurs qui ont un résultat nul, en cas de suppression de la déductibilité de l'amortissement, n'a pas non plus été pris en compte.	
Coût ou gain budgétaire net	Le gain budgétaire net serait de 25 M€ : - un coût budgétaire brut de 264 M€ ; - un gain budgétaire brut de 289 M€.	

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

3.3.1. Inconvénients du scénario 1 bis

Les inconvénients sont les mêmes que pour le scénario précédent, mais **l'effet d'aubaine pour les déclarants actuels en régime micro foncier** sera encore plus marqué. L'objectif de la lettre de mission est certes de favoriser les bailleurs longue durée, et donc leur offrir une meilleure rentabilité. Toutefois, cet abattement de 50 % ne correspond pas à la réalité des charges supportées par le bailleur. Ce relèvement de l'abattement doit donc seulement se comprendre dans la volonté de donner une nouvelle rentabilité aux bailleurs pour les inciter à s'engager vers des locations de longue durée ou d'y rester.

Le deuxième inconvénient est le gain budgétaire nettement plus faible que pour le premier scénario (25 M€ sous réserve des hypothèses majorantes et minorantes de la DLF) et qui pourrait ne pas compenser la transition nécessaire à la suppression de la déductibilité des amortissements. En permettant une prolongation encadrée de l'amortissement, même limitée, le gain budgétaire ne reste donc ici que théorique. Il pourrait même se transformer en coût budgétaire si les bailleurs imposables au revenus fonciers choisissaient le régime micro-foncier alors même que leur taux de charges réelles était significativement inférieur à 50%. Il n'est pas certain que le gain sur les déclarants déficitaires au réel soit suffisant pour le combler.

3.3.2. Avantages du scénario 1 bis

Les avantages sont sensiblement les mêmes que pour le scénario 1 : en relevant le taux d'abattement, **l'Etat redonne de la rentabilité aux loueurs de logements nus, déclarant des revenus locatifs modestes au régime micro foncier.**

L'avantage supplémentaire est ici de ne pas désavantager les locations meublées longue durée imposables au micro-BIC. De ce fait, l'impact budgétaire est moindre ; le nombre de perdants du nouveau dispositif diminue aussi fortement, et ne concerne plus que les déclarants au régime BIC réel et les loueurs de logements touristiques classés déclarant au régime micro BIC qui ne souhaiteraient pas opter pour le régime réel. **Il y aurait ainsi environ 954 000 foyers gagnants d'après la DLF¹ auxquels il faut ajouter les déclarants au foncier qui passeraient du régime réel au régime micro-foncier.** A l'inverse, on estime à 66 000 le nombre de perdants en régime réel, dont près des deux tiers appartiennent au dernier décile de revenus, et à 103 000 celui des perdants en régime micro BIC « classé » dont le forfait était supérieur à leurs charges réelles.

Enfin, encore davantage que dans le scénario précédent, l'abattement avantageux en régime micro incitera les propriétaires à déclarer selon ce régime simplifié ; cela simplifiera le contrôle pour la DGFIP et lui permettra de cibler plus facilement les dossiers à fort enjeux.

Tableau 21 : Gagnants et perdants du scénario 1 bis

Scénario 1bis	Nbre de foyers fiscaux déclarants (en milliers)	Nbre de foyers perdants (en milliers)	Dont perdants LMNP au réel (en milliers)	Dont perdants LMNP au micro (en milliers)	Nbre de foyers fiscaux gagnants (en milliers)	Gain budgétaire (en M€)
Foyers fiscaux	2 181	166	66	103	954	25
Foyers fiscaux du dernier décile de revenus	534	78	40	40	269	87

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

¹ Ces chiffres sont sans doute minorants puisque qu'une partie encore plus importante des déclarants au réel qui dépassaient le seuil de 15000€ bénéficieraient de ce nouvel abattement, on doublerait leur nombre par rapport au scénario 1 ce qui explique également la hausse de l'impact budgétaire.

Encadré 4 : Un scénario intermédiaire écarté car ne répondant pas à la lettre de mission

Ma priorité dans cette mission est restée de répondre à la lettre de mission de la Première ministre ; aussi ai-je écarté un scénario certes plus facile à mettre en œuvre, mais qui conserverait une partie des inégalités fiscales en faveur de la location meublée et dont notre rapport a voulu montrer les limites.

Ce scénario comporterait la conservation d'une différence entre les revenus tirés des locaux nus et meublés en régime micro, avec un abattement de 40% pour les logements nus contre 50% pour les logements meublés. Ce scénario unifierait également les deux régimes dans les revenus fonciers. Le plafond du micro foncier serait toujours réhaussé à 30 000 €.

En reprenant les chiffres bruts du tableau 13 *supra*, **les gagnants de ce dispositif seraient nombreux** : 926 000 foyers fiscaux déclarant au micro-foncier, ainsi que les foyers déclarant au régime foncier réel (dont le taux de charge est inférieur à 40%). **Les perdants seraient moins de 170 000.** En effet, les déclarants au micro-BIC dans le régime classique et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 30 000€ ne seraient pas impactés par cette modification. En revanche seraient toujours perdants les déclarants au réel et les logements touristiques classés, une partie importante de ces perdants étant constituée de loueur de logements courte durée.

Ce scénario serait plus facile de mise en œuvre d'un point de vue politique, car il limite le nombre de perdants ainsi que le surcoût fiscal pour ceux-ci. De plus, il pourrait être neutre pour les finances publiques selon le dispositif transitoire qui serait choisi pour atténuer la suppression des amortissements. A termes, il pourrait s'avérer avantageux budgétairement.

Toutefois, il ne répond que très imparfaitement à la volonté de privilégier la location de longue durée, puisqu'il fait perdurer un abattement plus fort pour les meublés de courte durée par rapport aux logements nus de longue durée. Cela revient donc à maintenir un désavantage compétitif pour les bailleurs de locaux nus, à l'encontre des objectifs de ma mission.

3.4. Scénario 2 : promotion de la location de longue durée avec un abattement majoré de 10 % par rapport à la location de courte durée

Cette proposition poursuit clairement une volonté de désincitation de la location meublée de courte durée, avec un **décalage d'abattement entre les LMNP touristiques de courte durée et les locations de longue durée**. Les LMNP de courte durée ne bénéficieraient plus, dans le cadre du micro foncier, que d'un abattement de 30 %, alors que les locations de longue durée (soumises à bail type « loi de 1989 ») bénéficieraient au micro-foncier d'un abattement de 40 %.

Encadré 5 : La fiscalité du logement meublé et nu de longue durée doit être alignée

Il serait totalement contreproductif, dans le cadre de cette réforme, de maintenir l'amortissement des locations meublées de longue durée au réel sans l'ouvrir aux logements nus. Ce serait un vrai appel d'air pour le logement meublé de longue durée au détriment de la location nue de longue durée. Or, la location meublée est déjà en grande forme, comme l'a montré la première partie du rapport : entre 2017 et 2021, si le nombre de déclarants de revenus fonciers a stagné, voire légèrement baissé (de 0,2 %), le nombre de déclarants de revenus locatifs en BIC a déjà augmenté de 52,4 %.

L'augmentation de la location meublée est sans commune mesure avec les paramètres de demande qui pourraient contribuer à l'expliquer.

Comme il l'a été expliqué dans première partie, tout tend à montrer que la location en meublée est aujourd'hui davantage tirée par l'offre que par la demande :

- la location d'un bien en meublé présente plusieurs avantages pour le propriétaire : bail plus court, revenu locatif (généralement entre 10 et 15 %). Quant aux frais d'ameublement, de l'aveu général des professionnels de l'immobilier, les meublés (qui sont, rappelons-le, des petites surfaces, donc disposant de peu de meubles) le sont avec « 600 € de meubles IKEA ou les meubles de la cave / de la grand-mère » ;

- dans le contexte actuel avec la difficulté de trouver un logement dans les zones tendues, la demande de location nue se reporte sur la location meublée.

L'augmentation perçue ces dernières années de la location meublée répond majoritairement à un facteur exogène au marché, à savoir l'intérêt économique des propriétaires, et non à une augmentation de la demande des locataires.

Or, le choix d'un meublé n'est pas neutre pour le locataire car son loyer est majoré. Après un an d'occupation, **il devient désavantageux pour lui d'être en meublé, en payant un loyer majoré** tous les mois, qui dépasse alors le coût des meubles, sans exclure qu'il finit par en acheter lui-même pour se sentir « chez lui ». La location en meublé, dans ces conditions, ne trouve plus aucune justification sinon un renchérissement de l'accès au logement pour le locataire, dans des zones déjà particulièrement chères au m².

En conclusion, la location meublée devient la seule alternative pour débiter un parcours résidentiel pour les étudiants, les jeunes actifs ou les décohabitants.

Ce scénario 2 n'est pas très éloigné du scénario 1, mais fait de la durée de la location le point de distinction entre les revenus locatifs et leur imposition. Il renverse l'incitation fiscale par rapport à la situation actuelle. L'imposition plus forte des locations meublées de courte durée, qui les laisse rentables au vu de la rentabilité économique du modèle, vise à inciter les propriétaires et investisseurs à louer en location de longue durée. Il est rappelé que la mission a choisi de définir les locations de longue durée comme celles qui impliquent un bail (cf. *supra*).

Tableau 22 : Modélisation de l'impact budgétaire du scénario 2 selon la DLF

Scénario 2	Régime micro-foncier, bail de longue durée	Régime micro-foncier de courte durée	Régime foncier réel
Hypothèse	Taux d'abattement 40 %, plafond de 30 000 €	Taux d'abattement 30 %, plafond de 30 000 €	Non déduction des amortissements sur le bien immobilier
Méthodologie	- Les loueurs de meublés ayant réalisé un CA supérieur à 30 000 € ont été basculés au régime réel (application d'un taux de charges de 61 % pour les classés, de 36 % pour les non classés) ; - Les revenus imposables en LMNP au régime réel ont été majorés de 125 % pour la fin de la déduction des amortissements (estimation à partir d'un échantillon).		
Réserve	- Elles sont nombreuses du fait de la méconnaissance de la répartition entre logement meublé longue durée et logement meublé courte durée. Aussi la DLF a pris deux hypothèses qui, quoique fausses toutes les deux, cernent le gain budgétaire. - D'un côté, à tous les meublés ordinaires a été appliqué un taux d'abattement de 40 %, y compris pour les courtes durées qui devraient être à 30 % (cas 1) ; - De l'autre à tous les meublés ordinaires a été appliqué un taux d'abattement de 30 %, y compris pour les logements longue durée qui devraient être à 40 % (cas 2). - D'une part, minoration du gain budgétaire dans la mesure où les loueurs en foncier réel entre 15 000 € et 30 000 € susceptibles de basculer au micro n'ont pas été pris en compte (coût de 270 M€). - D'autre part, le gain additionnel de 250 M€ des déficitaires qui deviendraient bénéficiaires et des loueurs qui ont un résultat nul, en cas de suppression de la déductibilité de l'amortissement, n'a pas non plus été pris en compte et devrait majorer ce gain (estimation à partir d'un échantillon).		
Coût ou gain budgétaire	Dans le premier cas, on se retrouve proche du scénario 1 avec un gain budgétaire de 290 M€¹ ; Dans le second cas, le gain est logiquement plus important et est évalué à 380 M€. En estimant que les loueurs en meublés se répartissent équitablement entre les locations meublées de longue durée et celle de courte durée, le gain budgétaire devrait se situer autour 330 M€.		

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

3.4.1. Inconvénients du scénario 2

Les loueurs de logement meublé sont perdants², en longue durée et encore plus en courte durée. Le nombre de foyers perdants avoisine le 600 000. Cette perte sera plus ou moins forte selon leur situation : régime réel, régime micro-BIC classique, régime micro-BIC classé. Il est difficile de donner une évaluation plus précise des perdants de ce dispositif en raison du manque de visibilité de l'administration fiscale sur le mode de location (courte ou longue durée) des logements à la source des revenus des déclarants particuliers.

¹ Il diffère toutefois du scénario 1, car l'incertitude "location courte ou longue durée" porte uniquement sur les locations de meublés "cas général" qui comprennent de la longue et de la courte durée, alors que les locations de meublés classés ne sont que des locations de courte durée et peuvent être affectées avec un taux d'abattement de 30%.

² Le terme « perdants » n'est pas forcément approprié, cf. note de bas de page p50.

En inscrivant tous les loueurs de meublés en longue durée (gain minorant) ou en courte durée (gain majorant), les chiffres obtenus donnent les résultats suivants, la réalité étant entre ces deux hypothèses de travail.

Tableau 23 : Gagnants et perdants du scénario 2

Scénario 2	Nbre de foyers fiscaux déclarants (en milliers)	Nbre de foyers perdants (en milliers)	Dont perdants LMNP au réel (en milliers)	Dont perdants LMNP au micro (en milliers)	Nbre de foyers fiscaux gagnants (en milliers)	Gain budgétaire (en M€)
Hypothèse haute	2 181	589	67	525	926	287
Hypothèse basse	2 181	605	67	542	914	379

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

La perte de l'abattement pour le micro-foncier pour les logements touristiques est sensible : 20 % voire 41% par rapport au micro-BIC classé. Les loueurs de meublés de courte durée pourraient décider de migrer vers la déclaration au revenu foncier réel pour retrouver leur taux de charges réel, même si la disparition simultanée de l'amortissement rendra par la même occasion ce dispositif moins attractif.

Les stations et communes touristiques pourraient donc voir le taux de logements meublés classés stagner ou diminuer. Pour autant, eu égard aux autres avantages (économiques, opérationnels) du meublé de courte durée, cela ne devrait pas amener à une évaporation de l'offre de logement (certains logements risquent certes de se transformer en lits froids, mais au prix, alors, d'une perte encore plus grande de revenus). Par ailleurs, le classement peut rester un atout de différenciation pour les propriétaires, et les communes peuvent les accompagner dans cette démarche, même sans avantage fiscal adossé. En tout état de cause, il faudra dans ce cas modifier les conditions exigées pour l'obtention du label de stations et communes touristiques, afin que celles-ci puissent continuer de bénéficier des avantages de ce classement (cf. encadré *supra*).

Ce scénario s'appuie sur une distinction de la temporalité de la location fondée sur la signature ou non d'un bail entre le locataire et le propriétaire. Néanmoins, il convient de ne pas sous-estimer la difficulté d'une construction solide de cette distinction, afin d'éviter autant la fraude que les contentieux. Il appartiendra à l'administration fiscale de mettre en place des modalités de contrôle via l'existence ou non d'un bail, dont la preuve devra reposer sur le propriétaire.

Enfin, comme pour les autres scénarios, il sera nécessaire de prévoir une transition pour les LMNP pour étaler la baisse de rentabilité de leur bien et permettre à ceux qui souhaitent changer de modèle ou revendre de le faire sans déstabiliser le marché.

3.4.2. Avantages du scénario 2

Ce scénario répond totalement à la demande de la lettre de mission. Il propose une politique publique volontariste en faveur d'une réorientation du parc locatif et des investissements dans le logement de longue durée, en discriminant négativement la location de courte durée touristique. Les bailleurs de meublés imposables au micro seront incités à migrer vers la longue durée pour bénéficier d'un meilleur abattement.

Le gain budgétaire est important pour ce scénario, et se situe entre 266 M€ (hypothèse minorante, les meublés sont tous de longue durée) et 390 M€ (hypothèse majorante, les meublés sont tous de courte durée). Le gain réel peut sans doute être estimé autour de 330 M€, en considérant une répartition « moitié – moitié » des loueurs de courte et de longue durée. Ce gain, ici aussi théorique, permettrait de financer le régime transitoire nécessaire avec la suppression de l'amortissement. Malgré ce gain budgétaire, le nombre des gagnants de ce scénario devrait être largement supérieur à celui des perdants et surtout dans les déciles les plus bas, comme nous l'avons vu pour le scénario 1 (du simple au double).

Enfin, ce scénario conserve une forte simplification de la fiscalité (seulement deux taux et une seule catégorie de revenus pour l'ensemble de la fiscalité locative).

3.5. Scénario 2 bis : promotion de la location de longue durée avec un abattement majoré de 20 % par rapport à la location de courte durée

Ce scénario est identique au précédent, excepté un abattement encore plus avantageux pour la location longue durée (50 % en régime micro, contre 40 % précédemment), permettant de ne causer aucune perte pour les propriétaires de location meublée longue durée déclarant aujourd'hui en régime micro-BIC.

Tableau 24 : Modélisation de l'impact budgétaire du scénario 2 bis

Scénario 2 bis	Régime micro-foncier, bail de longue durée	Régime micro-foncier de courte durée	Régime foncier réel
Hypothèse	Taux d'abattement 50 %, plafond de 30 000 €	Taux d'abattement 30 %, plafond de 30 000 €	Non déduction des amortissements sur le bien immobilier
Méthodologie	- Les loueurs de meublés ayant réalisé un CA supérieur à 30 000 € ont été basculés au régime réel (application d'un taux de charges de 61 % pour les classés, de 36 % pour les non classés) ; - Les revenus imposables en LMNP au régime réel ont été majorés de 125 % pour la fin de la déduction des amortissements.		
Réserve	Elles sont nombreuses du fait de la méconnaissance de la répartition entre logement meublé longue durée et logement meublé courte durée. Aussi la DLF a pris deux hypothèses qui, quoique fausses toutes les deux, cernent le gain budgétaire. - D'un côté, à tous les meublés ordinaires a été appliqué un taux d'abattement de 50 %, y compris pour les courtes durées qui devraient être à 30 % (cas 1) ; - De l'autre à tous les meublés ordinaires a été appliqué un taux d'abattement de 30 %, y compris pour les logements longue durée qui devraient être à 50 % (cas 2). - D'une part, minoration du gain budgétaire dans la mesure où les loueurs en foncier réel entre 15 000 € et 30 000 € susceptibles de basculer au micro n'ont pas été pris en compte (coût de 270 M€). - D'autre part, le gain additionnel de 250 M€ des déficitaires qui deviendraient bénéficiaires et des loueurs qui ont un résultat nul, en cas de suppression de la déductibilité de l'amortissement, n'a pas non plus été pris en compte et devrait majorer ce gain.		

Scénario 2 bis	Régime micro-foncier, bail de longue durée	Régime micro-foncier de courte durée	Régime foncier réel
Coût ou gain budgétaire	▪ Dans le premier cas, on se retrouve dans le cas du scénario 1 avec un gain budgétaire de 65 M€ ; ▪ Dans le second cas, le gain est logiquement plus important et est évalué à 250 M€. En estimant que les loueurs en meublés se répartissent équitablement entre les locations meublées de longue durée et celle de courte durée, le gain budgétaire devrait se situer autour 160 M€¹.		

Source : Mission d'après direction de la législation fiscale (DLF).

3.5.1. Inconvénients du scénario 2 bis

Les inconvénients sont les mêmes que pour le scénario précédent. L'effet d'aubaine dont profiteraient les loueurs nus au micro-foncier sera une nouvelle fois plus fort, avec une augmentation de leur abattement de 30 % à 50 %, sans augmentation de leurs charges réelles. La seule justification de cet abattement est de favoriser les bailleurs longue durée.

Comme dans le scénario précédent, le risque de transfert des meublés touristiques de courte durée vers une imposition au réel est limité, mais existe, du fait d'une perte de 20 % voire de 41% d'abattement en régime micro.

3.5.2. Avantages du scénario 2 bis

Les avantages sont sensiblement les mêmes que pour le scénario 2 en les accroissant : cette réforme marquerait une volonté forte de favoriser fiscalement le logement de longue durée, et répond par-là exactement à la demande de la lettre de mission. **Ce scénario a l'avantage de ne faire aucun perdant² parmi les propriétaires déclarant en régime micro-BIC, pour les bailleurs de logement meublé longue durée, cela diminuera notablement le nombre de perdants au micro-BIC, sans doute de plus de moitié**, même si la DLF n'a pas été en capacité, avec les éléments dont elle disposait, de chiffrer leur nombre, mais d'après elle, il serait dans les mêmes proportion que le scénario 2 (mais nettement plus faible cependant en raison du taux de 50% d'abattement).

Les perdants seront limités aux loueurs meublés touristiques imposables en micro BIC (abattement de 71 %), aux loueurs de meublés non classés de courte durée et aux loueurs en BIC réel.

Tous les loueurs de logements nus imposés au régime micro-foncier sont gagnants, et sans doute une partie significative des loueurs de logements nus imposés au réel qui pourraient bénéficier de cet abattement de 50 % par le rehaussement du seuil limite à 30 000 €. **Le nombre de gagnants de cette réforme serait donc élevé, dans les mêmes proportions que le scénario 1 bis avec le relèvement de ce seuil (certainement plus d'1M)**, même si, comme pour les perdants, la DLF ne peut les chiffrer.

¹ Sous toute réserve, en l'absence de chiffrage précis, on estime à près d'un million les meublés classés de longue durée (993 000) et approximativement le même nombre pour les logements de courte durée (source Airbnb lors des entretiens).

² Le terme « perdants » n'est pas forcément approprié, cf. note de bas de page p50.

Le gain budgétaire, plus faible que pour le scénario précédent, peut être estimé aux environs de 150 M€. Ce gain demeure important, et pourrait permettre, sous réserve d'une meilleure appréciation du gain des hypothèses majorantes (gains supplémentaires avec les contribuables au réel et déficitaires), de gérer la transition de la suppression de la déductibilité des amortissements, sans coût budgétaire supplémentaire.

3.6. Scénario 3 : Proposition désincitative pour le LMNP de courte durée et la mise en place d'un amortissement spécifique pour le logement longue durée

Ce scénario est un complément du scénario 2. Il s'appuie également sur une discrimination de la location meublée de courte durée au régime micro, qui ne bénéficierait que d'un abattement de 30 %, contre 40 % pour la location de longue durée. **Mais ce scénario propose, en supplément de cette distinction en régime micro, d'accorder une déduction des amortissements en régime réel pour les locations de longue durée, nues ou meublées.**

Cet amortissement serait fixé forfaitairement à 2 % de la valeur du bien, en excluant la valeur du terrain, qui serait elle aussi fixée forfaitairement à 40 % de la valeur totale du bien. Cela revient à un amortissement du bâti sur 50 ans, avec un non-amortissement du terrain, et respecte ainsi les règles comptables « classiques » de l'amortissement.¹ La période d'amortissement aurait pour point de départ la location du logement au *prorata temporis* la première année. Par ailleurs, il pourrait être décidé que la charge constitutive de l'amortissement ne pourrait pas générer de déficit reportable sur les années suivantes ni sur le revenu global.

Je ne sous-estime pas le coût pour les finances publiques d'un tel amortissement, et ce n'est pas le scénario qui a ma priorité pour cette raison, mais cela constitue une réponse à la problématique actuelle, à savoir que seule la location meublée, souvent de courte durée, bénéficie d'avantages fiscaux, au détriment de la location nue de longue durée.

Quant au maintien du seul amortissement pour les locations meublées de longue durée, laissant « sur le bord de la route » les locations nues de longue durée pour des raisons de coût budgétaire, je n'y suis pas favorable. Cette mesure ne ferait que la moitié du chemin ; ce serait une fausse bonne idée, qui ne fera qu'accélérer le départ des logements nus vers les logements meublés (cf. encadré suivant).

3.6.1. Inconvénients du scénario 3

Par rapport aux scénarios précédents, ce scénario introduit une **complexification** pour certains bailleurs et un risque de transfert important du micro-foncier vers le régime réel, afin de profiter de l'amortissement. Or, le régime de l'amortissement est intrinsèquement lié à la comptabilité des entreprises, et aux notions d'exploitation et de bénéfices. Autant de notions qui n'ont pas cours dans le cadre des revenus fonciers, et plus largement dans la fiscalité des particuliers (hormis l'exception du BIC réel actuellement. En outre, il n'est **pas certain que l'administration fiscale puisse contrôler efficacement ce dispositif**, qui pourrait être facilement fraudé.

Mais le principal défaut de ce dispositif est **son coût budgétaire**, dû à l'introduction de cet amortissement spécifique. Il est difficile de l'estimer précisément, mais ce coût pourrait s'avérer très significatif une fois le dispositif pleinement opérationnel, surtout en cas de fraude :

- ♦ la DLF n'a pu chiffrer ce scénario, en l'absence de visibilité sur la valeur des biens loués, et donc sur l'amortissement qui pourrait en être fait ainsi que sur les comportements des propriétaires avec la mise en place de ce dispositif ;

¹ Le taux forfaitaire de 2 % pourrait être revu à la baisse selon son coût budgétaire.

- ♦ le seul chiffrage obtenu par la DHUP sur un tel dispositif, s'appuyait sur la mise en place d'un amortissement pour les locations avec des niveaux de loyers inférieurs aux loyers de marché, et un taux d'amortissement différent selon la contrepartie sociale (niveaux de loyers) et selon qu'il s'agisse seulement de logements neufs (en zones tendues) ou de logements anciens (mais avec la réalisation de travaux énergétiques). Ce dispositif était proche des dispositifs Loc'Avantages et Denormandie ancien, étudiés *infra*, dont il faisait un peu double emploi, quand bien même l'avantage fiscal était différent (réduction d'impôt contre amortissement). Néanmoins, avec ce chiffrage de la DHUP qui ne prévoyait à termes qu'environ 800 000 logements bénéficiant de cet avantage, le coût s'élevait à 2,57 Md€ par an. Même avec un taux d'amortissement plus bas que celui qui était prévu (2 % contre de 4 à 6 %) et une baisse forfaitaire par la réduction de l'assiette amortissable (40 % affectés au foncier), **le coût d'une telle mesure en année pleine et à plein régime pourrait s'élever entre 3 et 4 Md€**. Il serait toujours possible de réduire encore le taux d'amortissement ou réserver cet amortissement à certains types de contribuables, pour limiter son impact budgétaire, mais le coût d'un tel dispositif restera en tout état de cause élevé¹.

3.6.2. Avantages du scénario 3

La mise en place d'un amortissement pour les locations de longue durée répond également à la demande de la lettre de mission de proposer des mesures qui favoriseront un renforcement de l'investissement dans le logement à titre de résidence principale. **Ce scénario répond donc à trois objectifs recherchés par la lettre de mission :**

- ♦ d'une part, comme pour les scénarios 2 et 2 bis, il assume une politique de désincitation de la location courte durée, avec le décalage entre les locations de courte durée et les locations de longue durée en régime micro foncier (abattement de 30 % contre 40 %) ;
- ♦ d'autre part, ce scénario accorde un avantage également au régime réel, et pas seulement au régime micro ; cela devient une aide fiscale à l'investissement dans le cadre des locations de longue durée et à titre de résidence principale pour le locataire ;
- ♦ enfin, il permet de ne pas donner un signal négatif aux locations meublées de longue durée, imposables au régime BIC réel, qui perdent l'avantage de l'amortissement dans les autres scénarii.

3.7. Les dispositifs Denormandie et Loc'Avantages répondent à des objectifs sociaux et environnementaux, mais doivent être améliorés

Dans le souci de simplifier le cadre fiscal de l'investissement locatif et, après avoir étudié l'intérêt d'une convergence entre les régimes existants pour les locaux nus et les locaux meublés, je me suis attaché à répondre à la lettre de mission en engageant une réflexion pour favoriser une offre de logement abordable et encourager la rénovation – énergétique notamment – du parc locatif privé français. Ces deux objectifs peuvent passer par un avantage fiscal accordé selon des contreparties sociales (niveaux de loyers, plafonds de ressources) ou environnementales (sortie d'un logement de la catégorie « passoire thermique »).

¹ Comme il s'agit essentiellement d'un avantage pour les locations longue durée afin de relancer leur croissance, la variable est essentiellement un problème budgétaire. Aussi, un taux de 1% pourrait être décidé qui réduirait de moitié la dépense fiscale. La DHUP a réalisé une estimation du coût lié à la pratique d'un amortissement fiscal à 1% pour l'ensemble des bailleurs au réel (nu + meublé), en se basant sur une méthode proche de celle utilisée pour estimer le coût d'un amortissement à 2,25 % sur les LMNP qui semblerait le taux le plus communément utilisé. Selon elle, le coût d'un amortissement à 1% s'élèverait à environ 1,56 Md€. Toutefois, comme pour le dispositif Pinel, un tel mécanisme pourrait avoir des effets inflationnistes.

J'estime qu'il existe déjà deux dispositifs récents répondant à ces deux objectifs de politiques publiques : la réduction d'impôt Loc'Avantages, mise en place par la loi de finances 2022, et le dispositif Denormandie ancien qui date de 2019 mais dont les dispositions d'application n'ont été prises qu'en 2020. Si ces deux dispositifs vont dans le bon sens, leur développement reste à ce jour insuffisant, pour diverses raisons en partie communes : manque de visibilité et de rentabilité pour les propriétaires, lourdeur administrative. Néanmoins, plutôt que de créer de nouveaux dispositifs, qui viendraient encore alourdir un maquis fiscal déjà bien chargé, nous proposons ici d'améliorer ces deux outils, en se concentrant sur la réduction des freins à leur progression.

3.7.1. Le dispositif Loc'Avantages est intéressant mais nécessite d'être porté et renforcé pour être véritablement efficace

Le dispositif Loc'Avantages est un dispositif d'incitation fiscale à la mise en location, mis en place par la loi de finances pour 2022 (article 199 *tricies* du CGI). Il remplace le dispositif « Louer Abordable » (cf. encadré 2). Il permet aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'une réduction d'impôt à conditions de s'engager à louer leur bien à un montant inférieur aux loyers du marché local et sous certaines conditions de ressources du locataire.

Encadré 2 : Le dispositif « Louer Abordable »

Le dispositif Loc'Avantages a pris la suite du dispositif « Louer Abordable » le 1^{er} mars 2022 : toutes les demandes initiales de convention déposées après cette date dépendent de Loc'Avantages ; depuis le 1^{er} janvier 2024, toutes les demandes de renouvellement du dispositif sont également passées sur Loc'Avantages.

Le principe du dispositif « Louer abordable » était sensiblement le même que celui de Loc'Avantages. Plusieurs différences existaient néanmoins :

- les plafonds de loyer étaient définis au m2 en fonction des zones A bis, A, B1, B2 et C – donc de manière moins précise ;
- le dispositif accordait une *déduction* fiscale et non une *réduction* ; les abattements pratiqués étaient les suivants (si le propriétaire optait pour l'intermédiation locative, l'abattement était de 85 %, et ce quelle que soit la zone ou la catégorie du logement) :

Tableau 25 : Décotes de loyer dans le dispositif « Louer Abordable »

« Louer abordable »	Zones A, A bis et B1	Zone B2	Zone C
À loyer très social ou social	70 %	50 %	0
À loyer intermédiaire	30 %	15 %	0

Source : Mission.

Il est également possible d'obtenir des aides financières de l'Anah pour réaliser des travaux dans le logement mis en location. Il s'applique aux demandes de conventionnement enregistrées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) depuis le 1^{er} avril 2022.

Les trois objectifs recherchés par ce dispositif sont les suivants :

- ♦ augmenter l'offre de logements à loyer abordable dans le parc de logements privés ;
- ♦ permettre à des ménages aux revenus modestes ou intermédiaires de se loger décemment, notamment en zone tendue ;
- ♦ inciter les propriétaires bailleurs à mettre ou à remettre leur bien en location suite à une période de vacance.

Le dispositif Loc'Avantages prend la forme d'une convention entre l'Anah et le propriétaire, qui s'engage à louer son logement à un certain prix à un locataire identifié, pour une durée de six ans. Le montant du loyer, les ressources du locataire, les caractéristiques du logement doivent néanmoins obéir à certaines conditions.

Le propriétaire doit s'engager à louer un logement en résidence principale sur une longue durée et répondant à des contraintes énergétiques

Pour bénéficier de ce dispositif, le propriétaire doit s'engager à :

- ◆ fixer un loyer dont le montant est inférieur au prix du marché local ;
- ◆ louer un logement que le locataire occupera en tant que résidence principale ;
- ◆ louer un bien non meublé à un locataire dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources fixés par l'État et qui n'est pas membre de sa famille ;
- ◆ louer pour une durée de six ans minimum dans le cadre d'une convention signée avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ;
- ◆ ne pas louer un logement classé en étiquette « F » et « G » du diagnostic de performance énergétique (DPE), autrement dit une passoire thermique.

En outre, le propriétaire peut utiliser l'intermédiation locative qui implique l'intervention d'un tiers social pour garantir le paiement des loyers et des charges et désigner le locataire.

Le loyer fixé au locataire peut correspondre à trois niveaux de décote par rapport au prix de marché estimé par l'Anah

Pour bénéficier de Loc'Avantages, le propriétaire peut choisir entre trois niveaux de loyer :

- ◆ **Loc1, ou « intermédiaire »** : le loyer correspond à une décote de 15 % par rapport aux prix du marché ;
- ◆ **Loc2, ou « social »** : le loyer correspond à une décote de 30 % par rapport aux prix du marché ;
- ◆ **Loc3, ou « très social »** : le loyer correspond à une décote de 45 % par rapport aux prix du marché. Les loyers de marché sont fixés par commune par l'Anah, et mis à jour annuellement selon la variation de l'indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les loyers sont fixés par décrets et par commune. À Paris, Lyon et Marseille, ils sont définis à l'échelle de l'arrondissement.

Ils sont calculés en fonction du prix de marché moyen au m², observé pour un logement de la même surface dans la même commune, auquel est appliqué un coefficient multiplicateur dépendant de la surface. Plus le logement est petit, plus le loyer plafond est élevé au m². Ce coefficient est égal à $0,7 + 19/S$, où S est la surface fiscale du logement. Ce coefficient est plafonné à 1,2.

Le propriétaire peut opter pour une gestion directe de son bien ou bien pour l'intermédiation locative

Le bailleur peut choisir de gérer son bien (choix du locataire, sous réserve des conditions précisées *infra*, édition des quittances de loyer, gestion de l'entretien du bien...) de lui-même (éventuellement avec l'aide d'une agence immobilière « classique »), ou bien opter pour l'intermédiation locative. Cette dernière consiste, pour le propriétaire, à confier la gestion du bien à un organisme agréé par l'État (agence immobilière sociale ou association). Il existe deux formes d'intermédiation locative :

- ◆ la location/sous-location : le propriétaire loue son logement à une association agréée en préfecture. L'association est donc locataire et assure le paiement des loyers. L'association sous-loue ensuite le logement à un ménage aux revenus modestes. Le propriétaire ne choisit pas le locataire final ; en revanche, le paiement du loyer est garanti même en cas de vacance. Par ailleurs, l'association remet en état le logement au départ du locataire ;
- ◆ le mandat de gestion : le propriétaire fait appel à une agence immobilière à vocation sociale (AIVS). Comme une agence immobilière privée, c'est l'AIVS qui sélectionne un locataire et établit le bail qui est signé entre le propriétaire et le locataire.

Le locataire ne doit pas faire partie de la famille du bailleur et doit respecter un plafond de ressources fixé en fonction du niveau de décote du loyer

Le locataire ne doit pas être un membre de la famille du propriétaire, c'est-à-dire qu'il ne doit être ni *ascendant*, ni *descendant* ni rattaché fiscalement au propriétaire.

Le locataire doit avoir des revenus inférieurs à des plafonds de ressources déterminés par l'Anah, en fonction de sa situation familiale et de la localisation du logement.

Le montant des revenus du locataire doit être vérifié au moment de la signature du bail, ainsi qu'à tout changement de locataire pendant la durée du conventionnement. Il est à noter que les ressources du locataire ne sont pas réévaluées pendant la durée du bail ; autrement dit, un locataire avec des revenus en dessous du plafond au moment de la signature du bail peut voir ses revenus dépasser le plafond pendant la durée du bail sans que le dispositif ne soit remis en cause. Dans ces conditions, le dispositif ne pourra néanmoins pas être reconduit selon les mêmes modalités à l'issue du bail.

Le propriétaire peut aussi bénéficier d'aides en cas de travaux, notamment énergétiques, avant la mise en location du bien

Dans le cadre du dispositif Loc'Avantages, en plus de la réduction fiscale, les propriétaires peuvent bénéficier d'aides financières pour réaliser des travaux et rénover le logement concerné. Les aides proposées sont les suivantes :

- ◆ une aide pour des travaux de rénovation énergétique, qui doivent permettre un gain énergétique d'au moins 35 % ; cette aide peut atteindre 15 000 € ;
- ◆ une aide pour la remise en état du logement en cas de dégradation lourde, afin de le remettre aux normes de décence (travaux d'électricité, de couverture, des réseaux d'eaux...) ; le niveau de dégradation du logement doit être constaté par un diagnostic établi par un professionnel ou un arrêté d'insalubrité ou de péril ; cette aide peut atteindre 28 000 €.

Selon l'Anah, le montant moyen de l'aide attribuée aux propriétaires bailleurs ayant rénové leur logement en 2021 est de 20 700 €.

Le propriétaire obtient une réduction d'impôt croissante avec le niveau de décote consenti sur le loyer

Le propriétaire qui accorde la réduction de loyer et signe le conventionnement avec l'Anah bénéficie d'un avantage fiscal sous la forme d'une réduction d'impôts, calculée en fonction du niveau du loyer. Plus le loyer est réduit, plus la réduction d'impôt est forte. Par ailleurs, si le propriétaire opte pour l'intermédiation locative (*cf. supra*), la réduction d'impôts est majorée.

La réduction d'impôts est calculée en fraction du loyer fixé après décote (Loc1, Loc2 ou Loc3) et se déduit de l'impôt dû.

Tableau 26 : Réduction d'impôts avec Loc'Avantages selon le mode de location choisi

Loyer	Loc1	Loc2	Loc3
Réduction d'impôts annuelle sans intermédiation locative	15 % du loyer	35 % du loyer	Loc3 n'est pas possible sans intermédiation locative
Réduction d'impôts annuelle avec intermédiation locative	20 % du loyer	40 % du loyer	65 % du loyer

Source : Mission.

L'avantage fiscal est donc le même quel que soit le taux marginal d'imposition du propriétaire. Par ailleurs, dans la mesure où l'avantage fiscal est une réduction d'impôt – et non un *crédit d'impôts*, le dispositif ne s'adresse qu'aux propriétaires imposables.

Enfin, il est à noter que le dispositif Loc'Avantages n'est disponible que pour les contribuables déclarant leurs revenus fonciers au régime réel.

3.7.2. Les propositions pour améliorer le dispositif Loc'Avantages

Si le dispositif Loc'Avantages corrige certains défauts de « Louer Abordable », force est de constater que, deux ans après son lancement, il ne rencontre pas le succès escompté. Il y a actuellement environ 10 000 bénéficiaires conventionnés de ce dispositif, pour moitié avec une aide aux travaux et pour moitié sans aide (cf. tableau 29). Le conventionnement sans travaux affiche notamment un déficit d'attractivité auprès des propriétaires, le nombre des bénéficiaires sans travaux a même diminué entre 2022 et 2023 de 31%.

Tableau 27 : Bilan du dispositif Loc'Avantages en 2022 et 2023

Année	Nombre de bénéficiaires (conventionnement avec travaux)	Nombre de bénéficiaires (conventionnement sans travaux)	Montant des aides aux travaux distribuées
2022	4 964	4 778	95,4 M€
2023	4 598	3 301	89,2 M€

Source : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP).

Il est donc nécessaire de relancer le dispositif Loc'Avantages pour attirer les propriétaires et les investisseurs, en particulier au moment où le dispositif Pinel va s'achever. Cela implique une révision des modalités du dispositif, pour laquelle nous proposons quelques pistes.

3.7.2.1. Améliorer la rentabilité du dispositif pour les propriétaires bailleurs

Bien que l'estimation des loyers de marché repose sur des méthodologies fiables et éprouvées, il reste difficile pour les loyers « de référence » de correspondre « en temps réel » à certaines zones en forte évolution. Par ailleurs, la granularité des loyers de référence, bien qu'aujourd'hui communale, ne permet pas de rendre compte des variations localisées de loyers (notamment en zone urbaine où la variation par quartier peut être très forte). Il s'ensuit, sur certaines zones, notamment tendues, un différentiel entre prix réel de marché et prix de référence qui rend le dispositif non rentable pour les propriétaires : le manque à gagner en recettes locatives n'est pas compensé par la réduction d'impôt obtenue.

Pour reprendre l'exemple du 13^{ème} arrondissement de Paris, la location d'un appartement de 80 m2 est évaluée à 1 998 € par l'Anah, contre 2 090 € en moyenne selon les sites de location (Se Loger et Meilleurs Agents) ; soit une différence de près de 5 % et de 1000 € sur une année de location. J'ai néanmoins conscience que des progrès notables ont été effectués par rapport au dispositif Loc'Avantages en matière de zonage, et que la granularité du zonage et sa précision restent difficiles à encore améliorer. Par ailleurs, une évaluation à l'inverse trop généreuse des loyers de marché pourrait conduire à un effet d'aubaine pour les propriétaires sans effet sur les prix des loyers.

J'estime donc que le renforcement de la rentabilité du dispositif pour les propriétaires doit plutôt passer par une hausse des avantages fiscaux consentis. En effet, les avantages fiscaux accordés ne donnent au propriétaire qu'un supplément de revenu somme toute assez limité, dont on peut légitimement remettre en question l'intérêt par rapport aux contraintes du dispositif pour le même propriétaire (signature d'une convention sur six ans notamment).

Par exemple, la location du même appartement de 80 m2 dans le 13^{ème} arrondissement de Paris avec l'option Loc 1, sans intermédiation locative, pour un ménage avec un taux marginal d'imposition (TMI) de 30 %, ne présente un supplément de revenu net après impôts que de 538 € annuels (cf. tableau *infra*). Le dispositif est même couteux pour le propriétaire avec un faible taux d'imposition, à cause de l'écart évoqué ci-dessus entre le prix de marché et le prix de référence considéré par l'Anah.

Tableau 28 : Evaluation des bénéfices pour un propriétaire optant pour le dispositif Loc'Avantages par rapport à une location nue au prix du marché dans le 13^{ème} arrondissement de Paris

			Location au prix moyen de marché observé par la mission	Location au prix de marché selon l'Anah	Loc1 (-15 %)	Loc2 (-30 %)	Loc3 (-45 %)
Loyer mensuel (hors charges)			2 096 €	1 998 €	1 698 €	1 399 €	1 099 €
Loyer annuel (hors charges)			25 152 €	23 977 €	20 381 €	16 784 €	13 188 €
Assiette annuelle imposable sous l'hypothèse d'une déduction de 30% de charges (régime réel)			17 606 €	16 784 €	12 835 €	9 239 €	5 642 €
Imposition annuelle (incluant les prélèvements sociaux, pour un taux marginal d'imposition (TMI) sur le revenu de...	11%		4 965 €	4 733 €	3 620 €	2 605 €	1 591 €
	30%		8 310 €	7 922 €	6 058 €	4 361 €	2 663 €
	41%		10 247 €	9 768 €	7 470 €	5 377 €	3 284 €
	45%		10 951 €	10 440 €	7 983 €	5 746 €	3 509 €
Réduction (annuelle) d'impôts obtenue	Sans intermédiation locative (IL)		Non Applicable (N.A.)		N.A.	3 057 €	5 874 €
	Avec IL		N.A.		N.A.	4 076 €	6 714 €
Revenus annuels nets pour un TMI de...	11%	Sans IL	20 187 €	19 244 €	19 818 €	20 053 €	N.A.
		Avec IL			20 837 €	20 893 €	20 168 €
	30%	Sans IL	16 842 €	16 055 €	17 380 €	18 298 €	N.A.
		Avec IL			18 399 €	19 137 €	19 096 €
	41%	Sans IL	14 905 €	14 209 €	15 968 €	17 282 €	N.A.
		Avec IL			16 987 €	18 121 €	18 476 €
	45%	Sans IL	14 201 €	13 538 €	15 454 €	16 912 €	N.A.
		Avec IL			16 473 €	17 751 €	18 250 €
Bénéfice annuel net du dispositif annuel Loc'Avantages pour un TMI de...	11%	Sans IL	N.A.	N.A.	-369 €	-134 €	N.A.
		Avec IL	N.A.	N.A.	650 €	706 €	924 €
	30%	Sans IL	N.A.	N.A.	538 €	1 456 €	N.A.
		Avec IL	N.A.	N.A.	1 557 €	2 295 €	3 041 €
	41%	Sans IL	N.A.	N.A.	1 063 €	2 377 €	N.A.
		Avec IL	N.A.	N.A.	2 082 €	3 216 €	4 267 €
	45%	Sans IL	N.A.	N.A.	1 254 €	2 711 €	N.A.
		Avec IL	N.A.	N.A.	2 273 €	3 551 €	4 713 €

Source : Mission.

Il faut donc réviser les incitations financières offertes aux propriétaires pour les rendre plus attractives. Les scénarii présentés plus haut devraient par ailleurs réduire l'attrait pour le logement meublé, et pourraient relancer ce dispositif auprès des propriétaires en recherche d'optimisation fiscale.

Je pense que trois types de mesures fiscales pourraient permettre une relance effective de ce dispositif :

- ♦ **augmenter de 5 % le taux de réduction** pour chacun des niveaux de loyer (cf. tableau 30) ;
- ♦ **relever le plafond de cette niche fiscale**, à hauteur par exemple de 18 000 €, comme pour les investissements Outre-mer ou les SOFICA, car trop de propriétaires potentiels déjà plafonnés sont exclus du dispositif ;
- ♦ **appliquer un abattement de 30 % sur la valeur vénale** du bien en cas d'assujettissement du contribuable à l'IFI, comme c'est le cas pour les résidences principales.

Tableau 29 : Réduction d'impôts proposée par la mission en réforme de Loc'Avantages

Niveau de loyer	Taux de réduction d'impôt sans intermédiation locative	Taux de réduction d'impôt avec intermédiation locative
Loc 1	20 %	25 %
Loc 2	40 %	45 %
Loc 3	Recours à une intermédiation locative obligatoire	70 %

Source : Mission.

3.7.2.2. Le dispositif doit être plus flexible et son périmètre pourrait être élargi

Actuellement, le dispositif Loc'Avantages implique, pour le propriétaire, de **signer un conventionnement préalable avec l'Anah**. Cette obligation a pour objectif d'éviter les fraudes, mais s'avère complexe pour les propriétaires. Il est possible de simplifier les démarches administratives qui s'imposent aux propriétaires, surtout si le bailleur ne demande aucune subvention pour travaux. En 2024, environ 10 000 propriétaires bailleurs sont conventionnés, dont moins de la moitié sans travaux. **Il est proposé de supprimer le conventionnement pour ces derniers**, le dispositif ferait alors l'objet d'une attestation sur l'honneur dans la déclaration d'impôt. Un contrôle aléatoire a posteriori pourrait alors être effectué par l'Anah ou les services fiscaux pour vérifier la réalité de la déclaration.

Il faut par ailleurs offrir une flexibilité accrue dans les durées de location admissibles au dispositif, en tenant compte des différents besoins des propriétaires et des locataires, tout en garantissant la stabilité pour les deux parties. Ainsi, il est aujourd'hui obligatoire d'opter pour le dispositif Loc'Avantages au moment de la signature du bail. Il serait sans doute possible de prévoir une option pour bénéficier de ce dispositif au cours du bail, ce qui éviterait de voir des bailleurs se détourner du dispositif alors qu'ils auraient pu y prétendre. Evidemment, cet avantage serait perdu, dès que le bénéficiaire ne répondrait plus aux conditions du dispositif.

Par ailleurs, après étude, il serait possible d'inclure une **gamme plus large de biens immobiliers éligibles au dispositif, tels que les logements étudiants, saisonniers** ou les résidences gérées, pour diversifier les opportunités pour les propriétaires. Enfin, le dispositif pourrait être ouvert aux propriétaires déclarant leurs revenus au régime micro-foncier, et non seulement au régime réel comme aujourd'hui.

3.7.2.3. La communication sur le dispositif doit être renforcée pour passer outre les retenues initiales des bailleurs

Il y a certainement un **effet psychologique défavorable à ce dispositif** : les propriétaires bailleurs peuvent préférer un locataire avec des moyens suffisants, plutôt qu'un ménage aux revenus modestes voire très modestes. Si le dispositif n'est pas assez avantageux en termes de rentabilité et de complexité, il est certain que cet effet psychologique sera difficile à surpasser, mais un travail d'explication et de communication pour rendre ce dispositif plus connu pourrait être réalisé.

3.7.2.4. Le dispositif doit dès à présent être prolongé pour donner de la visibilité aux investisseurs

Le dispositif Loc'Avantages a été mis en place pour une trop courte durée qui ne permet pas aux investisseurs de l'adopter. **Il s'arrête en effet au 31 décembre 2024**, alors qu'il n'a été mis en place qu'en mars 2022. Si une période d'expérimentation pouvait s'avérer nécessaire, le renouvellement du dispositif devrait prévoir une durée plus longue pour lui donner sa chance, par exemple jusqu'à la fin de 2027.

3.7.3. Promouvoir la rénovation énergétique : améliorer le dispositif Denormandie

Le dispositif Denormandie consiste en une réduction d'impôt partant du dispositif Pinel mais avec des conditions d'application distinctes. Il a pour objectif d'inciter à la rénovation du parc locatif ancien avec l'amélioration des performances énergétiques au sein, d'une part, des communes retenues dans le cadre du plan Action cœur de ville et, d'autre part, des communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT).

Définie dans l'article 199 novovicies du CGI, le dispositif Denormandie a été ouvert aux acquisitions de logement réalisées entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2023. L'article 72 de la loi de finances pour 2024 l'avait prolongé jusqu'au 31 décembre 2026, et la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 vient de décider la prorogation d'un an supplémentaire du dispositif Denormandie⁵⁴.

3.7.3.1. Le dispositif Denormandie cible les villes moyennes et encourage la rénovation énergétique du bâti ancien et sa location sur le segment « intermédiaire »

La genèse du dispositif Denormandie est intimement liée au plan national Action Cœur de Ville lancé en 2018 et répondant à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. Pour rappel, ce sont 23 % de la population française qui vit dans des villes moyennes et 26 % de l'emploi total national qui y est concentré⁵⁵. Le plan d'investissement public d'ampleur d'Action Cœur de Ville (ACV) concerne 234 communes sur 222 territoires métropolitains et ultramarins.

Ainsi, pour être éligible au dispositif, le logement doit être situé dans les communes :

- ♦ dont le besoin de réhabilitation de l'habitat est particulièrement marqué – liste des communes disponible dans l'annexe à l'arrêté du 26 mars 2019 ;

⁵⁴ Article 42 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

⁵⁵ Informations provenant du site de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

- ♦ ou qui ont conclu une convention d'ORT, telle que prévue à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- ♦ ou du programme national Action cœur de ville (ACV).

Afin que les contribuables puissent s'informer sur la possibilité d'utiliser ce dispositif dans leur ville, le portail cohesion-territoires.gouv.fr propose une carte des communes éligibles au dispositif Denormandie.

Par ailleurs, le logement doit faire ou avoir fait l'objet de travaux d'amélioration représentant au moins 25 % du coût total de l'opération⁵⁶, frais de notaire inclus. Ces travaux doivent :

- ♦ soit améliorer la performance énergétique d'au moins 30 % (20 % en habitat collectif) ;
- ♦ soit correspondre à deux des cinq types de travaux suivants : la rénovation des murs, des toitures, des fenêtres, le changement de chaudière, le changement de production d'eau chaude ;
- ♦ soit créer de la surface habitable nouvelle (et correspondant à un niveau énergétique satisfaisant).

Pour bénéficier de ce dispositif, le logement doit être mis en location pendant 6, 9 ou 12 ans à un prix raisonnable à des ménages modestes en respectant certains plafonds de loyers et de ressources, qui correspondent au segment du logement intermédiaire (revenus trop élevés pour pouvoir bénéficier d'un logement social, mais trop bas pour accéder facilement à un logement dans le parc locatif privé).

Le coût total de l'opération est fixé à un maximum de 300 000 € et à 5 500 € par m² de surface habitable. La réduction d'impôt associée est calculée en appliquant au prix net de revient du logement un pourcentage variant en fonction de la durée de location du logement :

- ♦ pour une période de location de 6 ans : réduction d'impôt de 12 % du coût total de l'opération ;
- ♦ pour une période de location de 9 ans : réduction d'impôt de 18 % du coût total de l'opération ;
- ♦ pour une période de location de 12 ans : réduction d'impôt de 21 % du coût total de l'opération.

En outre-mer, les taux sont majorés de 11 %. Dans tous les cas, si le coût total de l'opération est supérieur à cette limite, la réduction sera applicable uniquement sur les 300 000 €.

3.7.3.2. Les améliorations qui permettraient un meilleur usage du dispositif Denormandie

Le dispositif Denormandie est utile, mais souffre de plusieurs limites et peine à convaincre les investisseurs. **Seulement 881 foyers en ont bénéficié** depuis 2022, pour un coût budgétaire réalisé ou en prévision relativement faible jusqu'à présent : **en 2022 la dépense fiscale ne s'élève qu'à 5 M€**. Le dispositif devrait toutefois être en croissance avec une prévision à 8 M€ en 2023 et 10 M€ en 2024, mais il s'agit seulement de prévisions, les chiffres de 2023 n'étant pas encore disponibles.

⁵⁶ Le décret du 26 mars 2019 définit la nature des travaux éligibles et le niveau de performance énergétique exigé et l'arrêté du 26 mars 2019 précise les travaux éligibles, notamment quant au seuil de consommation après travaux et les actions d'amélioration de la performance énergétique concernées.

3.7.3.2.1. Garantir une temporalité plus longue au dispositif pour donner de la visibilité aux porteurs de projets ciblés

Le contexte Covid n'a certainement pas aidé au décollage de ce dispositif. Néanmoins, plus généralement, un tel dispositif a besoin de temps pour séduire les investisseurs. Or, une date limite d'application trop brève ne donne pas assez de visibilité aux investisseurs et porteurs de projet, surtout quand l'adoption du dispositif rajoute d'autres contraintes. Actuellement, il faut environ 18 mois, d'après les experts que j'ai rencontrés, pour mettre au point un dossier.⁵⁷

La limite d'applicabilité du dispositif était initialement arrêtée au 31 décembre 2023, avant d'être prorogée d'abord au 31 décembre 2022 puis au 31 décembre 2023, et enfin au 31 décembre 2026 par la loi du 9 avril 2024 précitée.

La définition de la nature des travaux éligibles est longtemps demeurée incertaine puisqu'elle renvoyait initialement aux travaux de « rénovation », lesquels ont fait l'objet d'une définition par décret mais de manière très imparfaite. Ce n'est qu'en 2020 que cette définition a été modifiée afin de renvoyer aux travaux cette fois d'amélioration qui ont eux-mêmes été définis par décret dans le courant de cette même année. Le critère d'applicabilité géographique du dispositif fut également complexe puisqu'il renvoyait à une notion de « centre » des communes éligibles en 2019 avant d'être abandonné pour le concept de communes éligibles en 2020.

Il faudrait dès à présent pérenniser ce dispositif au-delà même du 31 décembre 2027 pour lui donner davantage d'ampleur, sans doute jusqu'en 2030 pour étudier réellement sa capacité à atteindre les objectifs qu'il s'est donnés, avec un bilan d'étape du dispositif, fin 2027.

3.7.3.2.2. La limitation aux locaux d'habitation pourrait être revue pour les pieds d'immeuble des centres-villes éligibles

Ce dispositif doit bien évidemment être centré sur le logement des locataires de longue durée à titre de résidence principale. Il n'est pas question de revenir sur ce point. Pour autant, il devrait être possible d'étendre ce dispositif aux locaux à un usage autre que l'habitation.

En effet, l'objectif affiché est celui d'une redynamisation des cœurs de ville et de leur développement économique et commercial. Il paraît peu cohérent face à l'objectif de revitalisation des centres-villes de ne pas **faire bénéficier de la réduction d'impôt les commerces en pied d'immeuble des bâtiments de centres-villes éligibles**.

S'il se comprenait aisément que le dispositif Pinel, qui tendait à la production de logements en zones tendues, n'avait pas vocation à bénéficier aux locaux commerciaux, cette exclusion est paradoxale dans le cadre du dispositif Denormandie, ce dernier visant avant tout à rénover et redynamiser les centres-villes des villes moyennes.

3.7.3.2.3. Les contraintes géographiques doivent être assouplies

Ce dispositif ne concerne que les biens situés dans certaines communes, celles en zone labellisée « Cœur de ville » et celles qui ont passé une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT). La montée en puissance – souhaitée – du dispositif est donc contrainte par celle, préalable, de ces zones et de ces conventions.

⁵⁷ Notamment M. Cédric Vermuse du cabinet d'avocats Rivière qui signale qu'il faut 3 mois pour signer un avant-contrat sur le bien, 3 mois pour élaborer le projet d'autorisation d'urbanisme et le dossier de financement, 3 mois pour l'instruction (*a minima*), 3 mois pour rendre cette dernière définitive et réaliser les études supplémentaires sur la base de l'autorisation obtenue, 3 mois pour réaliser cette consultation et enfin 3 mois pour analyser les résultats de la consultation et procéder aux derniers ajustements

Les zones concernées sont les villes de taille intermédiaire, avec des centres urbains en recherche de dynamisation. Le zonage du dispositif Denormandie consiste presque au zonage « en négatif » du dispositif Pinel qui était pour sa part centré sur les zones tendues. Ces communes sont souvent peu attractives pour les investisseurs privés, car la demande locative est plus faible. Dans ce contexte, le dispositif Denormandie constitue un risque supplémentaire à la soutenabilité d'un projet ; en effet, l'avantage fiscal dépend de la location effective du bien : sans locataire, le bailleur perd le bénéfice de la réduction d'impôts et subit une double peine.

Le dispositif Denormandie pourrait donc être étendu au sein de certaines communes situées au sein des zones A, A bis et B1 : tout en restant réservé aux villes labellisées Cœur de ville ou signataires d'une convention ORT, on inciterait les communes **situées en zone A, A bis ou B1 à en signer une**. Le dispositif Denormandie pourrait ainsi permettre la rénovation du bâti existant en aboutissant à la résorption de l'habitat indigne dans ces zones A, A bis et B1.

3.7.3.2.4. *Le renforcement de l'attrait du dispositif pour les propriétaires implique d'augmenter la rentabilité fiscale*

Comme pour le dispositif Loc'Avantages, il faut améliorer la rentabilité de ce dispositif Denormandie pour les propriétaires afin d'inciter à son adoption. Le dispositif concerne des travaux représentant un investissement conséquent pour le propriétaire : isolation, changement du chauffage... contrairement aux avantages fiscaux du dispositif Pinel ou de la location meublée, qui ne nécessitent pas d'investissement supplémentaire particulier du propriétaire. L'intérêt économique pour le propriétaire est encore affaibli par la hausse récente des prix des matériaux (aciers et les produits PVC notamment).

Ainsi, le coût d'acquisition du bien, cumulé à celui de sa rénovation, excède généralement les prix observés localement, et ne permet pas aux opérations de trouver un équilibre économique, malgré la prise en compte de l'avantage fiscal. Autrement dit, en l'état, le dispositif n'est intéressant que pour les anciens propriétaires qui doivent « de toute manière » rénover le bien, et n'est pas suffisamment rentable pour jouer le rôle d'un déclencheur de décision d'investissement dans les centres-villes concernés.

Deux mesures fiscales pourraient permettre de consolider ce dispositif :

- **Accentuer l'avantage fiscal** : Je propose d'augmenter de 3 %, le taux de réduction (4 % pour la période la plus longue) pour chacun des niveaux de loyer (cf. tableau 31).

Relever le plafond de cette niche fiscale : L'augmentation des avantages fiscaux ne peut se faire sans un relèvement du plafond maximal des réductions d'impôt par foyer fiscal. Actuellement, la réduction d'impôt dans le cadre du dispositif Denormandie est soumise au plafonnement (10 000 €). Les investisseurs qui atteignent ce plafond ne voient aucun intérêt à ce dispositif, surtout s'ils bénéficient d'autres réductions d'impôts par ailleurs. Le relèvement de ce plafond pourrait donc être envisagé à hauteur de 18 000 €, comme pour les investissements Outre-mer ou les SOFICA.

Tableau 30 : Proposition de relèvement de la réduction d'impôt accordée dans le cadre du dispositif Denormandie

	Taux de réduction d'impôt existante	Proposition de taux de réduction d'impôt
Période de location de 6 ans	12 %	15 %
Période de location de 9 ans	18 %	21 %
Période de location de 12 ans	21 %	25 %

Source : Mission.

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ELUS	87
1.1. Parlementaires.....	87
1.2. Elus locaux	87
1.2.1. <i>Elus des territoires touristiques</i>	87
1.2.2. <i>Elus du littoral</i>	87
1.2.3. <i>Elus de montagne</i>	87
2. MEMBRES DU GOUVERNEMENT.....	87
3. CABINETS MINISTERIELS	87
3.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	88
3.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé du Logement	88
4. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	88
4.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	88
4.1.1. <i>Direction de la législation fiscale (DLF)</i> ,.....	88
4.2. Direction générale du Trésor	88
4.3. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)	89
4.4. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),.....	89
4.5. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	89
5. ETABLISSEMENTS PUBLICS, OPERATEURS ET INSTITUTIONS PUBLIQUES	89
5.1. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	89
5.2. Agence nationale de l'habitat (ANAH).....	89
5.3. Atout France.....	89
5.4. Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	89
6. ENTREPRISES PUBLIQUES ET PRIVEES	90
6.1. Groupe CDC Habitat	90
6.2. Groupe Action Logement,	90
6.3. Nexity	90
6.4. Bouygues Immobilier	90
6.5. Booking.com France.....	90
6.6. Kyaneos Asset Management.....	90
6.7. Touriz.....	90
7. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES	90
7.1. Immobilier	90
7.1.1. <i>Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)</i>	90
7.1.2. <i>Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)</i>	91

7.1.3.	Association française de l'immobilier locatif (AFIL).....	91
7.1.4.	Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI).....	91
7.1.5.	Union des syndicats de l'immobilier (UNIS).....	91
7.1.6.	Conseil supérieur du notariat (CSN).....	91
7.1.7.	Association nationale des conseils financiers (Anacofi).....	91
7.2.	Tourisme.....	92
7.2.1.	Confédération des acteurs du tourisme (CAT).....	92
7.2.2.	Fédération nationale des résidences de tourisme, appart hôtels & villages de vacances (FNRT).....	92
7.2.3.	Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV).....	92
7.2.4.	Association pour un tourisme professionnel (AtoP).....	92
7.2.5.	Domaines skiables de France.....	92
7.2.6.	Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA)	92
7.3.	Résidences services.....	92
7.3.1.	Syndicat national des établissements, résidences et services d'aide à domicile privés pour personnes âgées (SYNERPA RSS).....	92
7.3.2.	Association interprofessionnelle des résidences étudiantes et services,	92
8.	ASSOCIATIONS.....	93
8.1.	Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL)	93
8.2.	Confédération générale du logement (CGL).....	93
9.	EXPERTS ET PERSONNALITES QUALIFIEES	93

1. Elus

1.1. Parlementaires

- ♦ M. Jean-Paul Mattei, député de la deuxième circonscription des Pyrénées-Atlantiques

1.2. Elus locaux

1.2.1. Elus des territoires touristiques

- ♦ M. Philippe Sueur, maire d'Enghien-les-Bains et président de l'association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)
- ♦ M. Paul Audan, maire de Gréoux-les-Bains
- ♦ M^{me} Catherine Jullien-Breches, maire de Megève
- ♦ M. André Perrillat-Amede, maire du Grand-Bornand
- ♦ M. Erven Leon, maire de Perros-Guirec
- ♦ M. Michel Perrault, maire-adjoint de Saint-Tropez
- ♦ M^{me} Isabelle Klotz, adjointe au tourisme et à la culture de la ville de Forge les Eaux

1.2.2. Elus du littoral

- ♦ M. Yannick Moreau, maire des Sables d'Olonne, président de l'association nationale des élus du littoral (ANEL)

1.2.3. Elus de montagne

- ♦ Mme Pascale Boyer, députée des Hautes-Alpes, présidente de l'Association Nationales des élus de la Montagne (ANEM)

2. Membres du gouvernement

- ♦ M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
- ♦ M. Thomas Cazenave, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics
- ♦ M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé du Logement

3. Cabinets ministériels

3.1. Cabinet du Premier ministre

- ♦ M. Augustin Ahoudjhane, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires

3.2. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité
- ♦ M. Benjamin Buffault, conseiller en charge du Parlement

3.3. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé du Logement

- ♦ M. Mehdi Aouat, directeur du cabinet
- ♦ M. Daniel Montin, directeur adjoint du cabinet
- ♦ M^{me} Valentine Verzat, conseillère rénovation énergétique, budget et fiscalité

4. Administrations centrales

4.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ♦ M. Antoine Magnant, directeur adjoint

4.1.1. Direction de la législation fiscale (DLF),

- ♦ M. Laurent Martel, directeur
- ♦ M. Aulne Abeille, sous-direction de la fiscalité directe des entreprises, sous-directeur
- ♦ M. Sébastien Catz, bureau des chiffrages et études statistiques, chef de bureau

4.2. Direction générale du Trésor

- ♦ M^{me} Eléonore Trigano, service des politiques écologiques et sectorielles, sous-direction des politiques sectorielles, sous-directrice
- ♦ M^{me} Anouk Pradier, service des politiques écologiques et sectorielles, sous-direction des politiques sectorielles, sous-bureau POLSEC-2 de la concurrence, du numérique et de l'économie du logement, adjointe au chef du bureau

4.3. Direction générale des entreprises

- ♦ M. Geoffroy Cailloux, chef du service de l'Économie de proximité
- ♦ M. Christophe Strobel, sous-direction du Tourisme, sous-directeur

4.4. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- ♦ M. Damien Botteghi, directeur
- ♦ M^{me} Maï-Caroline Bullier, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, adjointe au sous-directeur
- ♦ M. Sylvain Bergamini, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement, chef du bureau
- ♦ M. Raphaël Montagner, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement, adjoint au chef du bureau

4.5. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),

- ♦ M. Lionel Janin, directeur de cabinet du directeur général

4.6. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ♦ M. Thomas Fauconnier, sous-direction des finances locales et de l'action économique, sous-directeur
- ♦ M^{me} Séverine Reymund, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau de la fiscalité locale, cheffe du bureau

5. Etablissements publics, opérateurs et institutions publiques

5.1. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ♦ M. Stanislas Bourron, directeur général

5.2. Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- ♦ M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint
- ♦ M. Antonin Vallière, responsable affaires publiques

5.3. Atout France

- ♦ M. Philippe Mauduit, direction de l'ingénierie, du développement et de la prospective, directeur
- ♦ M. Sylvain Charlot, délégué montagne

5.4. Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

- ♦ M. Gilles Carrez, président

6. Entreprises publiques et privées

6.1. Groupe CDC Habitat

- ♦ M. Clément Lecuivre, directeur général
- ♦ M^{me} Anne Frémont, responsable des affaires publiques

6.2. Groupe Action Logement,

- ♦ M^{me} Nadia Bouyer, directrice générale
- ♦ M^{me} Akila Mat, responsable des relations institutionnelles

6.3. Nexity

- ♦ M^{me} Véronique Bédague, présidente directrice générale
- ♦ M. Fabrice Aubert, directeur général adjoint
- ♦ M^{me} Florence Rognard, responsable des affaires publiques

6.4. Bouygues Immobilier

- ♦ M. Yannick Bigeard, directeur général rénovation & réhabilitation
- ♦ M. Pierre Fequant, directeur national comptes stratégiques Valorissimo

6.5. Booking.com France

- ♦ M. Alexis Darmois, directeur des affaires publiques

6.6. Kyaneos Asset Management

- ♦ M. Jérémie Rouzaud, président

6.7. Touriz

- ♦ M. Jean-Philippe Duchêne, gérant

7. Associations et Organisations professionnelles

7.1. Immobilier

7.1.1. Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)

- ♦ M. Pascal Boulanger, président
- ♦ M. Didier Bellier-Ganiere, délégué général

- ◆ M^{me} Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

7.1.2. Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

- ◆ M. Loïc Cantin, président
- ◆ Mme Nathalie Ezerzer, directrice juridique
- ◆ M. Thomas Arneodo, co-président de la commission location de vacances et immobilier de loisir et agent immobilier à Avoriaz

7.1.3. Association française de l'immobilier locatif (AFIL)

- ◆ M. Renaud Cormier, président
 - Association Nationale des Elus des Territoires Touristiques (ANETT)
- ◆ Madame Géraldine Leduc, Directrice générale de l'ANETT
- ◆ Monsieur Simon Lebeau, chargé de mission

7.1.4. Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)

- ◆ M. Sylvain Grataloup, président
- ◆ M. Bruno Brosset, administrateur

7.1.5. Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

- ◆ M^{me} Danielle Dubrac, présidente
- ◆ M. Jean-Michel Camizon, président-adjoint
- ◆ M. Géraud Delvolve, délégué général

7.1.6. Conseil supérieur du notariat (CSN)

- ◆ M. Xavier Lièvre, membre du bureau
- ◆ M. François Devos, directeur des affaires juridiques
- ◆ M^{me} Camille Stoclin-Mille, administratrice en charge des relations institutionnelles

7.1.7. Association nationale des conseils financiers (Anacofi)

- ◆ M. David Charlet, président
- ◆ M. Stéphane Bareau, Anacofi Immobilier, secrétaire général
- ◆ M^{me} Céline Mahinc, Anacofi Immobilier, vice-présidente

7.2. Tourisme

7.2.1. Confédération des acteurs du tourisme (CAT)

- ♦ M. Jean-Virgile Crance, président
- ♦ M. Guillaume Lemièrre, délégué général

7.2.2. Fédération nationale des résidences de tourisme, appart hôtels & villages de vacances (FNRT)

- ♦ M. Stéphane Laugery, président
- ♦ Mme Corinne Baras, vice-présidente
- ♦ M. Frédéric Carré, vice-président

7.2.3. Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV)

- ♦ M. Dominique Debuire, président
- ♦ M^{me} Diane Prébay, membre et directrice des affaires publiques Airbnb France

7.2.4. Association pour un tourisme professionnel (AtoP)

- ♦ M. Patrick Hayat, président
- ♦ M. Quentin Michelin, délégué général
- ♦ M. Patrick Stefanini, conseiller juridique

7.2.5. Domaines skiables de France

- ♦ M. Alexandre Maulin, président

7.2.6. Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA)

- ♦ M. Nicolas Dayot, président

7.3. Résidences services

7.3.1. Syndicat national des établissements, résidences et services d'aide à domicile privés pour personnes âgées (SYNERPA RSS)

- ♦ M. Richard Claverie, président
- ♦ M. Matthieu Leclair, vice-président

7.3.2. Association interprofessionnelle des résidences étudiantes et services,

- ♦ M. Philippe Campinchi, délégué général

8. Associations

8.1. Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

- ♦ M^{me} Roselyne Conan, directrice générale
- ♦ M^{me} Odile Dubois-Joye, ANIL, directrice des études

8.2. Confédération générale du logement (CGL)

- ♦ M. Michel Fréchet, président

9. Experts et personnalités qualifiées

- ♦ M. Jean Bosvieux, directeur des études économiques à la FNAIM, ancien directeur des études à l'ANIL, éditeur du site politiquedulogement.com
- ♦ M. Bernard Coolos, ancien directeur des études économiques à la Fédération Française du Bâtiment (FFB)
- ♦ M. Cédric Vermuse, cabinet Rivière, avocat spécialiste en fiscalité immobilière
- ♦ M. Philippe Pelletier, président du Plan bâtiment durable et ancien Président de l'ANAH
- ♦ M. François Ecalte, fondateur et président de l'association Fipeco

ANNEXE 2 : LETTRE DE MISSION

La Première Ministre

- 9 4 6 / 2 3 SG

Paris, le 15 NOV. 2023

Madame la Députée,

A l'été 2023, je me suis engagée, devant le Conseil national de la refondation puis devant les membres du groupe de travail sur l'attrition des résidences principales en zones touristiques, à initier une réflexion sur la fiscalité de l'investissement locatif, afin, notamment, de favoriser la mise à disposition de logements de longue durée pour nos concitoyens.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 à l'Assemblée nationale, plusieurs propositions ont ainsi été formulées, portant notamment sur les taux d'abattement des différents régimes d'imposition respectifs des revenus tirés des locations meublées d'une part et des locations nues d'autre part ou encore sur les modalités d'imposition des plus-values.

Toutefois, le débat parlementaire a montré la difficulté à appréhender les effets de telles modifications sur le marché locatifs et le niveau d'imposition des contribuables concernés. Il a également marqué le besoin d'une approche globale de la fiscalité locative, pour appréhender l'ensemble de ses aspects (régimes micro mais aussi réels, amortissements, plus-values, notamment). Il a enfin témoigné d'un besoin d'évaluation de ces évolutions, pour anticiper les transferts entre contribuables et maîtriser les conséquences budgétaires, avec une prévisibilité suffisante, pour ne pas risquer l'attentisme des investisseurs ou à l'inverse ne pas générer de tensions dans l'hypothèse d'une mise en œuvre brutale de certaines dispositions.

Dans ce contexte, je souhaite, par la présente, vous confier la mission d'étudier les évolutions possibles de la fiscalité locative, intégrant la prise en compte de la durée de la location, susceptibles de favoriser la location de longue durée à titre de résidence principale tout en veillant à l'acceptabilité de la réforme pour les contribuables concernés et au maintien d'une offre privée de logements incluant des segments abordables ou à destination de publics spécifiques.

Dans le cadre de cette mission, en parallèle des réflexions conduites sur le renforcement des outils de régulation mis à disposition des collectivités ainsi que, plus largement, la décentralisation de la politique du logement, vous proposerez plusieurs scénarii d'évolutions du cadre fiscal et social actuel qui puissent s'adapter aux enjeux différenciés des territoires. Chacun de ces scénarii fera l'objet d'une étude d'impact de ses effets sur le marché locatif, d'un chiffrage budgétaire et d'une description des transferts de fiscalité induits, associé à un niveau d'incertitude selon la capacité à anticiper les comportements des investisseurs privés. Vous pourrez ainsi avancer des propositions relatives à la modification des règles d'amortissement, de l'assiette des plus-values de cession, ou encore des différents abattements forfaitaires existants. Ces scénarii devront par ailleurs faire l'objet d'une analyse de faisabilité juridique.

.../...

Madame Annaïg LE MEUR
Députée
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Vous rechercherez également à simplifier le cadre fiscal de l'investissement locatif et, dans cette perspective, pourrez notamment étudier l'opportunité d'une convergence entre les régimes existants. Vous inclurez également dans votre réflexion le dispositif fiscal Loc'Avantages et plus généralement la différenciation possible des régimes d'imposition en fonction des contreparties sociales (niveaux de loyers, plafonds de ressources) voire environnementales (niveau de performance énergétique) pour les locations de longue durée (nue ou meublée le cas échéant). Si la mission concernera essentiellement la fiscalité locative, vous pourrez proposer, en tant que de besoin, des adaptations législatives ou réglementaires pour accompagner la convergence des régimes.

Les propositions que vous avancerez devront favoriser un renforcement de l'investissement dans le logement à titre de résidence principale, alors que 95 % du parc locatif privé de résidences principales est aujourd'hui détenu par les investisseurs particuliers. Elles devront également assurer la mise à disposition d'une offre de logement abordable et de qualité. Pour ce faire, des critères de performance énergétique ou de niveaux de loyers pourront figurer dans vos propositions.

Enfin, les propositions que vous avancerez devront faire l'objet d'une large concertation auprès des acteurs économiques concernés et des associations représentatives des bailleurs. Elles devront être équilibrées sur le plan budgétaire et acceptables pour les contribuables concernés. Cet équilibre devra être objectivé par des chiffres vérifiables, avec un niveau de fiabilité suffisant.

Pour mener à bien cette mission, vous bénéficierez de l'appui d'un inspecteur de l'inspection générale des finances (IGF) et d'un inspecteur de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD). Vous pourrez également bénéficier de l'expertise des administrations placées sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et du numérique et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en particulier la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la direction générale des collectivités locales, la direction générale des finances publiques, et en son sein la direction de la législation fiscale, la direction générale du trésor, la direction générale des entreprises.

Après un rapport intermédiaire le 15 février 2024, vous remettrez votre rapport définitif le 31 mars 2024. Ce rapport pourra ainsi s'articuler avec la réflexion initiée avec le ministre délégué en charge du logement concernant le renforcement des outils de régulation mis à disposition des collectivités, indissociables du travail relatif à la fiscalité locative, ainsi que, plus largement, la décentralisation de la politique du logement.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de M. Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de M. Thomas CAZENAVE, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, et de M. Patrice VERGRIETE, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement. Vous réaliserez cette mission conjointement avec Mme Marina FERRARI, députée.

Sachant pouvoir compter sur votre mobilisation pour offrir à nos concitoyens un accès facilité à un logement répondant à leurs besoins, je vous prie de croire, Madame la Députée, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE