



N° 2722

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2024

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*visant à supprimer les dispositifs de défiscalisation immobilière pour  
les investissements dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées  
dépendantes et autres établissements et services sociaux et médico-sociaux (n° 2544),*

PAR M. Laurent PANIFOUS,

Député

---



## SOMMAIRE

Pages

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION : UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE REMET PAS EN CAUSE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS LE SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL, MAIS UNIQUEMENT LA DÉFISCALISATION DE CET INVESTISSEMENT .....</b> | <b>5</b>  |
| <b>I. UN ÉVENTAIL COMPLEXE D'AVANTAGES FISCAUX.....</b>   | <b>8</b>  |
| A. UNE DISTINCTION FONDAMENTALE : BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX ET REVENUS FONCIERS.....   | 8         |
| B. DES DIFFÉRENCES D'IMPOSITION EN FAVEUR DE LA LOCATION MEUBLÉE .....  | 8         |
| 1. Au sein de chaque catégorisation, des distinctions existent selon le mode de déclaration choisi, systématiquement plus favorables à la location meublée .....                                      | 8         |
| a. La fiscalité de la location meublée.....   | 8         |
| b. La fiscalité de la location nue.....   | 9         |
| c. Des avantages significatifs en faveur de la location meublée .....   | 10        |
| 2. Au sein de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, une distinction qui rend l'imposition sur les locaux meublés encore plus avantageuse.....  | 11        |
| 3. Une inconnue majeure : le coût de ces avantages.....   | 11        |
| a. Un manque de données préjudiciable .....   | 11        |
| b. Un effet inflationniste certain sur le prix des chambres .....   | 12        |
| <b>II. DES CRITIQUES NOMBREUSES CONTRE CETTE DÉPENSE PUBLIQUE QUI SEMBLE INJUSTIFIÉE .....</b>  | <b>12</b> |
| A. L'ANALYSE DU RAPPORTEUR .....  | 12        |
| 1. La question du rapporteur .....  | 12        |
| 2. La réponse du Gouvernement .....   | 13        |
| B. L'ANALYSE DE SÉNATEURS.....  | 14        |
| C. LA VENTE À LA DÉCOUPE DE CHAMBRES A ÉGALEMENT ÉTÉ CRITIQUÉE PAR DEUX INSPECTIONS GÉNÉRALES .....   | 14        |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>DISCUSSION GÉNÉRALE .....</b>  | <b>17</b> |

**EXAMEN DES ARTICLES..... 27**

*Article 1<sup>er</sup>* Exclusion des revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux..... 27

*Article 2* Suppression des avantages fiscaux au titre du régime micro-BIC et du régime réel simplifié pour les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux ..... 31

*Article 3* Définition des revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux comme des bénéfices industriels et commerciaux et non des revenus fonciers..... 33

*Article 4* Suppression de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée pour les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux ..... 35

*Article 5 (nouveau)* Meilleure information du particulier investisseur..... 37

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR41**

**ANNEXE : TABLEAU COMPARATIF DU RÉGIME FISCAL DE LA LOCATION MEUBLÉE DE LONGUE DURÉE ET DE LA LOCATION NUE ..... 43**

## **INTRODUCTION : UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE REMET PAS EN CAUSE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS LE SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL, MAIS UNIQUEMENT LA DÉFISCALISATION DE CET INVESTISSEMENT**

Afin de clarifier les enjeux de ce texte, le rapporteur tient en premier lieu à dire ce que n'est pas cette proposition de loi.

Il ne s'agit pas une proposition de loi dirigée contre le secteur privé. Le rapporteur considère qu'il a un rôle à jouer dans l'accompagnement de nos aînés, utile et complémentaires aux côtés des secteurs publics et associatifs.

Il ne s'agit pas non plus d'une proposition de loi pour répondre aux dysfonctionnements des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Il y aurait certes beaucoup à dire et à faire à ce sujet, mais le cadre de la journée réservée aux groupes d'opposition et minoritaires, dite « niche », dans lequel est présentée cette proposition de loi, oblige à établir un texte synthétique et centré sur un sujet assez précis.

*In fine*, il s'agit de limiter, de ne pas favoriser, et encore moins d'inciter au développement des ventes à la découpe des chambres d'EHPAD par certains groupes privés. La vente à la découpe est fréquemment et sévèrement critiquée, notamment par les sénateurs rapporteurs d'une mission d'information sur ce sujet <sup>(1)</sup> ou par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales <sup>(2)</sup>.

Cette proposition de loi a un objectif resserré, mais important, revenir sur un effet d'aubaine. Elle s'accompagne d'un effet accessoire bienvenu, tout particulièrement dans la période actuelle, celui de permettre à l'État de réaliser des économies. Elle porte en effet la fin des dispositifs de défiscalisation dont bénéficient ceux qui investissent dans des chambres d'EHPAD, et plus largement dans les lieux d'hébergement du secteur social et médico-social. Le rapporteur estime cette dépense fiscale injustifiée, puisqu'elle fait intervenir l'argent du contribuable dans le financement d'une opération entre tiers privés sans intérêt général

Cette défiscalisation engendre de surcroît une conséquence funeste, celle d'augmenter le coût de l'hébergement en EHPAD. En effet, le promoteur immobilier ayant construit le bâtiment destiné à être exploité en tant qu'EHPAD

---

(1) Rapport d'information sur le contrôle des EHPAD, M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier (n° 771, 12 juillet 2022).

(2) Rapport « Contrôle de l'activité du groupe Medicharme » de l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, mars 2024.

met en avant ces dispositifs de défiscalisation pour justifier d'un prix très élevé pour la chambre (qui atteint parfois 200 000 euros !). L'avantage fiscal provoque donc l'augmentation du prix de vente. Le particulier investisseur consent à acquérir cette chambre à ce prix excessif, car il sait que grâce à la défiscalisation l'investissement sera rentable. Ayant acheté la chambre à un prix très onéreux, il en attend ensuite un loyer élevé, c'est normal. Le gestionnaire d'EHPAD n'a alors d'autre choix que de demander des tarifs importants aux personnes âgées pour couvrir les loyers.

Le budget de l'État est perdant. Les personnes âgées n'y gagnent pas davantage, forcées de s'acquitter de loyers très élevés. Les seuls gagnants sont en réalité les promoteurs immobiliers, dont l'activité est rendue excessivement lucrative aux frais du contribuable. Quant aux petits propriétaires investisseurs, ils ont déboursé des sommes très importantes pour un investissement qui s'avère fragile. En effet, cette opération présentée par les promoteurs comme sûre ne l'est pas, les groupes d'EHPAD pouvant rencontrer de grandes difficultés financières et budgétaires. En cas de liquidation de l'exploitant, le petit propriétaire est totalement démuné et impuissant. Il se retrouve potentiellement propriétaire d'un coquille vide invendable et sans loyer.

La recherche d'un repreneur devient extrêmement difficile lorsque l'établissement a été saucissonné. Ce modèle économique exclut les éventuels repreneurs publics ou associatifs, voire même privés, qui n'ont pas vocation à s'acquitter de loyers exorbitants eu égard à leur mission. Trouver un repreneur s'avère donc difficile. Au mieux ils doivent concéder de très fortes baisses de loyers à de nouveaux repreneurs privés en position de force, au pire, les bâtiments demeurent vacants et les propriétaires ruinés. L'État aura quant à lui déboursé des sommes importantes pour des investissements qui n'ont finalement pas été pérennes. Les personnes âgées ne sont plus hébergées. Le seul gagnant aura été le promoteur immobilier.

Le succès de ce dispositif résulte d'un effet d'aubaine. Quand le législateur a instauré une fiscalité avantageuse pour les locations d'habitation meublés, il ne visait pas les EHPAD. Les promoteurs immobiliers tirent avantage de la catégorisation de ceux-ci comme lieux d'habitation, à l'inverse des cliniques. Force est pourtant de constater l'existence de cliniques privées qui fonctionnent sans que leurs investisseurs ne bénéficient de dispositifs de défiscalisation.

Le rapporteur ne tient cependant pas à pénaliser excessivement les petits investisseurs ayant déjà acquis une chambre en se fondant sur la fiscalité en vigueur. C'est pourquoi, dans une démarche de compromis et de recherche de consensus et afin de ne pas pénaliser les propriétaires ayant déjà investi à la date de promulgation de la loi, il a déposé plusieurs amendements pour reporter la suppression des avantages fiscaux pour ces propriétaires (et seulement ceux-là) à la fin du contrat qui les lie au vendeur.

Pour résumer, cette proposition de loi ne s'oppose pas aux investissements privés dans les EHPAD, mais l'avantage fiscal consenti pour l'acquisition de

chambres à la découpe est une dépense sur le budget de l'État qui ne paraît au rapporteur ni justifiée, ni utile. Elle est au contraire contre-productive puisqu'elle fragilise clairement les établissements concernés, détourne certains gestionnaires d'EHPAD privés de l'objet de l'autorisation d'exploitation qui leur a été attribuée, gratuitement, à savoir accueillir des personnes âgées dépendantes et fragiles. Ce n'est pas un investissement comme les autres ; gérer un établissement ou service social et médico-social est une responsabilité importante et exigeante. L'incitation fiscale que cette proposition de loi permettrait d'interrompre pour ce type d'activité est inflationniste et favorise la spéculation au détriment des personnes âgées, du petit investisseur et du budget de l'État. Réduire les dépenses publiques et participer à la moralisation du secteur privé des EHPAD, ce sont deux bonnes raisons pour lesquelles il faut souhaiter que cette proposition soit adoptée.

## I. UN ÉVENTAIL COMPLEXE D'AVANTAGES FISCAUX

### A. UNE DISTINCTION FONDAMENTALE : BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX ET REVENUS FONCIERS

La location meublée implique que « chaque pièce [soit] équipée d'éléments de mobilier conformes à sa destination », qui sont fixés par décret <sup>(1)</sup>.

Elle octroie au propriétaire certains avantages fiscaux qui la différencient de la location dite « nue ». Ces avantages varient en fonction :

- du mode de déclaration choisi (micro-BIC ou réel) ;
- du caractère professionnel ou non (au sens de la loi fiscale) de l'activité de location.

Par exemple, s'agissant de l'impôt sur le revenu, le statut de loueur en meublé permet de déclarer le montant des loyers comme des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), et non en tant que revenus fonciers (RF). Or, la comptabilisation comme BIC permet de déduire davantage de charges dans la détermination du revenu.

### B. DES DIFFÉRENCES D'IMPOSITION EN FAVEUR DE LA LOCATION MEUBLÉE <sup>(2)</sup>

#### 1. Au sein de chaque catégorisation, des distinctions existent selon le mode de déclaration choisi, systématiquement plus favorables à la location meublée

La fiscalité des BIC est plus favorable que celle des RF.

##### a. La fiscalité de la location meublée

Les BIC (pour la location meublée) sont en effet éligibles à un certain nombre d'abattements et déductions de charges. Ces abattements et déductions varient en fonction du type de régime au sein de la catégorie des BIC, lequel dépend du montant des recettes.

---

(1) Décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé.

(2) Un récapitulatif des différences de taxation exposées dans cette partie figure en annexe au présent rapport.

**PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU RÉGIME FISCAL APPLICABLE POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU AUX REVENUS TIRÉS DE LA LOCATION MEUBLÉE**

|                                      | <b>Régime micro-BIC</b>  | <b>Régime réel simplifié</b>  | <b>Régime réel normal</b>  |
|--------------------------------------|--|---|--|
| Montant des recettes                 | N'excède pas :<br>– 77 700 euros pour les locations de locaux d'habitation meublés ;<br>– 188 700 euros pour les locations de chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés. | N'excède pas :<br>– 247 000 euros pour les locations de locaux d'habitation meublés ;<br>– 818 000 € pour les locations de chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés. | Sans plafond.  |
| Abattements ou déductions de charges | – Abattement forfaitaire de 50 % pour les locaux d'habitation meublés ;<br>– Abattement forfaitaire de 71 % pour les chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés.          | Déduction de nombreuses charges et amortissements (dont un amortissement du bien en lui-même).  | Déduction de nombreuses charges et amortissements (dont un amortissement du bien en lui-même). |
| Taux                                 | Barème de l'impôt sur le revenu.   |   |  |

Source : rapport particulier n° 1 « Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement », Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), décembre 2023, p. 51 (p. 53 du document PDF).

Les nombreuses charges et amortissements déductibles dans le régime réel sont celles « liées à l'activité, dont les charges de copropriété, les frais d'acquisition ou encore les intérêts d'emprunt » <sup>(1)</sup>.

**b. La fiscalité de la location nue**

À l'inverse, les RF (pour la location nue) bénéficient d'un régime moins favorable. En particulier, le cadre de la location meublée donne au bailleur « la possibilité de déduire des amortissements au cours de la location, et en outre de les déduire, au moment de la cession du bien, dans le calcul de la plus-value imposée au titre de l'impôt sur le revenu <sup>(2)</sup>. Peuvent notamment être amortis les travaux effectués dans le logement, mais également le mobilier. En conséquence, après déduction des amortissements, le résultat imposable peut être négatif ou nul. En revanche, un tel dispositif d'amortissement n'est pas permis pour la location nue. La double déduction des amortissements renforce donc encore davantage l'attractivité de la location meublée » <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Rapport sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, M. Inaki Echaniz et Mme Annaïg Le Meur (n° 1928, 29 novembre 2023), p. 71.

<sup>(2)</sup> Article 151 septies du code général des impôts.

<sup>(3)</sup> Rapport sur la proposition de loi susmentionné, p. 71.

**PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU RÉGIME FISCAL APPLICABLE POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU AUX REVENUS TIRÉS DE LA LOCATION VIDE**

|                                      | <b>Régime micro-foncier</b>                 | <b>Régime foncier réel</b>   |
|--------------------------------------|---|--|
| Montant des recettes                 | N'excède pas 15 000 euros de loyers par an. | Sans plafond (optionnel jusqu'à 15 000 euros de loyers par an et obligatoire et appliqué automatiquement au-delà de ce montant).   |
| Abattements ou déductions de charges | Abattement de 30 %.                         | Déduction des charges réelles (liste limitative restreinte).<br>Le déficit foncier constaté une année est déductible du revenu global imposable mais il y a une limite d'imputation de ces déficits fonciers. Temporairement et sous certaines conditions, la limite d'imputation est relevée de 10 700 à 21 400 euros par an en cas de rénovation d'une « passoire thermique » (décret n° 2023-297 du 21 avril 2023). |
| Taux                                 | Barème de l'impôt sur le revenu.            |  |

Source : rapport particulier n° 1 « Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement », CPO, décembre 2023, p. 52 (p. 54 du document PDF).

***c. Des avantages significatifs en faveur de la location meublée***

On constate ainsi que, pour le régime « micro » de chaque catégorie de revenus (BIC ou RF), il existe une fiscalité plus favorable que pour le régime réel, mais cette caractéristique est largement plus accentuée pour le régime micro-BIC (catégorie des BIC, pour la location meublée) que pour le régime micro-foncier (catégorie des RF, pour la location nue). « Le régime de la location meublée permet en effet de déduire des loyers perçus, au régime micro-BIC, un abattement forfaitaire représentatif des charges à hauteur de 50 %, contre un abattement de 30 % seulement au titre du régime micro-foncier dans le cadre de la location d'un logement nu. »<sup>(1)</sup>

De même, si l'on compare le régime réel de chaque catégorie de revenus (BIC ou RF), la fiscalité est nettement plus avantageuse pour la catégorie des BIC (location meublée) que pour la catégorie des RF (location nue). « Le régime de la location meublée permet de déduire, au réel, des amortissements, en particulier le bien mis en location lui-même, offrant ainsi au contribuable le moyen de ne pas payer d'impôt sur le revenu qu'il tire de sa mise en location, bien que cet amortissement soit limité pour éviter les schémas de pure défiscalisation. »<sup>(2)</sup>

Pour synthétiser, on peut sans conteste affirmer que « le régime de la location meublée offre un abattement significativement plus important que celui de la location nue »<sup>(3)</sup>.

(1) Rapport particulier n° 1 « Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement », CPO, décembre 2023, p. 50 (p. 52 du document PDF).

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

## **2. Au sein de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, une distinction qui rend l'imposition sur les locaux meublés encore plus avantageuse**

Pour la location meublée et seulement celle-ci, la distinction entre location meublée non professionnelle (LMNP) et location meublée professionnelle (LMP) se superpose aux distinctions susmentionnées et entraîne de nouveaux avantages fiscaux en faveur de la location meublée.

### **Loueur meublé professionnel et non professionnel**

En vertu du IV de l'article 155 du code général des impôts (CGI), la qualité de loueur professionnel (LMP) est reconnue aux personnes qui remplissent deux conditions cumulatives :

- d'une part, les recettes annuelles tirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal doivent être supérieures à 23 000 euros ;
- d'autre part, ces recettes doivent excéder les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires.

Au sens de la loi fiscale, les loueurs en meublé qui ne remplissent pas ces conditions sont regardés comme des loueurs non professionnels (LMNP).

Dans le cas de la cession d'un bien loué en meublé en LMNP, l'imposition de la plus-value s'exerce dans le cadre du régime des plus-values des particuliers, sans réintégration des amortissements pratiqués en cours de détention du bien. Ce régime d'imposition génère une minoration du montant de la plus-value imposable, dès lors que le prix d'achat qui est soustrait au prix de cession n'est pas grevé par les amortissements déjà pratiqués.

La qualification de LMP ouvre quant à elle de plus larges possibilités d'imputation des déficits ainsi qu'une exonération des plus-values de cession dans les conditions définies à l'article 151 *septies* du CGI.

*Source : commission des finances d'après le rapport particulier n° 1 « Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement », CPO, décembre 2023, pp. 50-52 (pp. 52-54 du document PDF).*

## **3. Une inconnue majeure : le coût de ces avantages**

### ***a. Un manque de données préjudiciable***

Le rapporteur a naturellement cherché à chiffrer ces avantages. Il appert cependant que la manière dont sont remplies les déclarations d'impôts est insuffisamment précise pour obtenir la moindre donnée sur le coût de ce dispositif de la part de l'administration.

Il appelle le Gouvernement à étudier la possibilité de compléter la déclaration d'impôts pour distinguer les types d'investissements. Cela ajouterait certes un modeste élément de complexité à la déclaration, mais un tel ajout permettrait d'apprécier l'ampleur précise de ce phénomène, sur le modèle du crédit d'impôt services à la personne où l'exigence de déclarations séparées de chacune des activités permet au législateur de connaître le poids de chacune.

Le rapporteur estime cependant que, même si le coût de ces avantages fiscaux s'avérait limité (ce dont il doute), ils resteraient injustifiés à ses yeux, d'où la présente proposition de loi.

***b. Un effet inflationniste certain sur le prix des chambres***

Certaines données ont cependant été communiquées au rapporteur par l'Association de copropriétaires en maisons de retraite médicalisées (ASCOP-EHPAD). Il n'a pas pu vérifier par lui-même l'exactitude de ces chiffres, qu'il reproduit ci-dessous à titre d'information :

– L'ASCOP-EHPAD estime à 35 000 le nombre de copropriétaires privés ayant investi dans des chambres d'EHPAD, avec une moyenne de 1,5 lot (chambre) acquis par copropriétaire ;

– La chambre individuelle est généralement acquise entre 120 000 et 200 000 euros.

Le rapporteur estime exorbitant prix d'achat de ces chambres, ce qui démontre que les dispositifs de défiscalisation auxquels il s'oppose tendent à faire grimper les prix ; cette hausse des prix se répercute ensuite sur le loyer dont sont redevables les résidents.

**II. DES CRITIQUES NOMBREUSES CONTRE CETTE DÉPENSE PUBLIQUE QUI SEMBLE INJUSTIFIÉE**

**A. L'ANALYSE DU RAPPORTEUR**

**1. La question du rapporteur**

Le rapporteur a interrogé le Gouvernement en séance à ce sujet <sup>(1)</sup>.

---

(1) Question orale sans débat n° 744, première séance du mardi 14 mai 2024.

### **L’alerte du rapporteur : une dépense publique injustifiée**

« Ma question traite de l’accompagnement des aînés et, plus précisément, du financement des EHPAD et de celui des établissements médico-sociaux en général.

« Les scandales à répétition dans certains EHPAD et, en conséquence, la perte de confiance de nos concitoyens en ces structures ont abouti à une situation difficile. Je tiens à préciser que je n’oppose pas les statuts – public, associatif, privé –, et je crois que chacun peut contribuer par sa gouvernance spécifique à l’accompagnement de nos aînés.

« Je vais rappeler quelques éléments de contexte avant d’en venir à ma question.

« Tout d’abord, le coût des séjours a connu une forte hausse, depuis plusieurs années voire plusieurs dizaines d’années. Cette hausse est notamment due à l’évolution en termes de qualité et d’effectifs. Cela pose une première question, même si ce n’est pas celle du jour : qui paiera ce prix de séjour important pour les usagers ?

« Que dire également de la financiarisation à outrance de ces groupes privés, essentiellement financés par des fonds de pension ? Il s’agit d’investissements étrangers, et l’actionnaire est totalement déconnecté des responsabilités inhérentes à la gestion de tels établissements, accueillant des personnes âgées dépendantes, et donc fragiles.

« Enfin, je n’ai pas besoin de vous rappeler le déficit budgétaire important de l’État et des comptes de la sécurité sociale.

« C’est pourquoi la défiscalisation immobilière des investissements en EHPAD me semble aujourd’hui injustifiée – a-t-elle d’ailleurs jamais été justifiée ?

« Elle permet, par un effet d’aubaine, d’accéder au statut de LMNP ou LMP, les logements en EHPAD et dans d’autres établissements médico-sociaux étant considérés comme une habitation.

« C’est d’ailleurs devenu le principal argument de certains groupes privés pour vendre les chambres des EHPAD à la découpe, ce qui génère une forme de spéculation et une augmentation artificielle de la valeur des murs de ces chambres, financées par l’argent public.

« Il ne s’agit pas de remettre en cause la possibilité pour le secteur privé d’investir dans ces établissements mais, je le répète, un tel dispositif de défiscalisation est discutable du point de vue de l’intérêt général. J’ai d’ailleurs déposé une proposition de loi visant à mettre un terme à ce dispositif et souhaiterais disposer de votre avis. »

*Source : question orale sans débat n° 744, première séance du mardi 14 mai 2024.*

## **2. La réponse du Gouvernement**

Après avoir estimé que « l’apport d’investisseurs privés constitue une source de revenus complémentaire pour les EHPAD », le Gouvernement a reconnu que ces investisseurs « [peuvent] effectivement conduire les établissements à augmenter les tarifs ». Il considère toutefois que « l’impact sur les résidents est limité par deux mécanismes » :

– « les tarifs des hébergements sont soumis à un dispositif de plafonnement : chaque année, un arrêté définit le plafond d’évolution du socle des prestations d’hébergement. Les prix ne sont donc pas totalement libres » ;

– « les résidents en EHPAD bénéficient d’une réduction d’impôt à hauteur de 25 % de leurs dépenses liées à la dépendance et l’hébergement ».

Le Gouvernement a également ajouté : « nous ne souhaitons pas décourager l’investissement dans les EHPAD car nous avons besoin d’investisseurs privés qui accompagnent la construction et la rénovation d’établissements ».

## **B. L’ANALYSE DE SÉNATEURS**

Un rapport sénatorial a pointé le fait que « de tels montages pèsent substantiellement, avant même la mise en fonctionnement de l’établissement, sur le niveau du tarif hébergement, réduisant de fait l’accessibilité financière de ces structures pourtant d’intérêt général, sans parler de la pression qu’elle exerce sur la rentabilité de l’exploitation et du rapport qu’un tel mécanisme général entretient avec son mode de propriété. Aussi les rapporteurs s’interrogent-ils sur l’opportunité de restreindre très sérieusement les mécanismes de défiscalisation de l’investissement locatif en EHPAD »<sup>(1)</sup>.

Interrogés sur cette proposition, les rapporteurs avaient ensuite détaillé : « Concernant la proposition visant à supprimer les dispositifs de défiscalisation, nous devons réfléchir, dans le cadre de la loi grand âge, aux moyens d’aider au maximum les établissements publics, afin que l’immobilier ne soit pas une difficulté financière majeure, comme c’est aujourd’hui le cas. Si les groupes privés ont prospéré, c’est parce que le secteur public n’avait pas les moyens de rivaliser en la matière. Nous devons supprimer cette défiscalisation, jusqu’ici trop profitable aux groupes sans que les investisseurs en bénéficient réellement. Nombre de particuliers se sont fait bernés après avoir investi dans de l’immobilier pour ces grands groupes. Au bout d’un certain temps, lorsque l’établissement n’était plus conforme, ils se sont retrouvés propriétaires d’un établissement vide, quand d’autres obtenaient des autorisations de poursuite d’activité en tant qu’EHPAD. La proposition n° 16<sup>(2)</sup> vise effectivement à modifier cette possibilité de défiscalisation « afin de priver les grands groupes de cet avantage comparatif »<sup>(3)</sup>.

## **C. LA VENTE À LA DÉCOUPE DE CHAMBRES A ÉGALEMENT ÉTÉ CRITIQUÉE PAR DEUX INSPECTIONS GÉNÉRALES**

À la demande du Gouvernement, l’Inspection générale des finances (IGF) et l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) ont remis un rapport sur le groupe Medicharme, classé en 8<sup>e</sup> position du classement des groupes d’EHPAD en fonction du nombre de lits. Il porte un regard sévère sur la pratique de la vente à la découpe.

---

(1) *Rapport d’information sur le contrôle des EHPAD, M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier (n° 771, 12 juillet 2022), p. 111.*

(2) « *Supprimer les dispositifs de défiscalisation pour les investissements immobiliers en EHPAD (ou les soumettre à des règles plus protectrices des petits épargnants et plus contraignantes sur l’entretien du bâti).* »

(3) *Idem, p. 142.*

**La critiquable pratique de la vente à la découpe de chambres d'établissements  
d'hébergement pour personnes âgées dépendantes :  
l'analyse de l'Inspection générale des finances  
et de l'Inspection générale des affaires sociales sur le groupe Medicharme**

« La croissance externe rapide du groupe Medicharme est intervenue dans un contexte général de consolidation du secteur des EHPAD dans les années 2010. Pour financer cette croissance, le groupe s'est endetté auprès du fonds d'investissement BlackRock et a revendu, en cession bail, la quasi-intégralité de l'immobilier des établissements acquis, en lot à des acteurs institutionnels ou « à la découpe » à des centaines d'épargnants particuliers.

« Les investisseurs particuliers acquéreurs des chambres ont été quant à eux amenés à s'engager, dans des conditions peu transparentes, sur des supports complexes et risqués. Plus que d'un investissement immobilier il s'agit en effet pour eux de faire « à l'aveugle » crédit à très long terme à un exploitant d'EPHAD, en s'exposant à l'éventualité d'un retrait ou d'un non-renouvellement de l'autorisation administrative d'exploitation, voire d'une défaillance de l'entreprise.

« Cette modalité de financement de la croissance des groupes constitue un obstacle sérieux aux opérations de regroupement d'établissements et plus généralement à la mise en œuvre d'une politique publique de restructuration du secteur. Elle fait, en outre, peser des risques financiers sur les particuliers sans qu'ils en aient pleinement conscience. Tant pour permettre les rapprochements et mobilités géographiques d'établissements en vue de viabiliser le modèle économique du secteur que par souci de protection des investisseurs non professionnels, la mission suggère ainsi d'envisager l'interdiction de la vente à la découpe des EHPAD. »

*Source : extraits du rapport « Contrôle de l'activité du groupe Medicharme » de l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, mars 2024, pp. 1 (p. 3 du document PDF) et 27 (35 du PDF).*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 5 juin au matin, la commission a procédé à l'examen de la proposition de loi visant à supprimer les dispositifs de défiscalisation immobilière pour les investissements dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et autres établissements et services sociaux et médico-sociaux (n° 2546) (M. Laurent Panifous, rapporteur).*

**M. le président Éric Coquerel.** Cette proposition de loi doit être examinée en séance publique au cours de la journée réservée au groupe LIOT, le jeudi 13 juin.

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Pour éviter tout malentendu, je vais d'abord dire ce que n'est pas cette proposition de loi. Elle n'est pas contre le secteur privé, car il a un rôle à jouer dans l'accompagnement de nos aînés, utile et complémentaire à celui des secteurs public et associatif. Elle ne vise pas non plus à répondre aux dysfonctionnements des EHPAD : il y a beaucoup à faire bien sûr, mais la niche parlementaire est un cadre qui exige un texte synthétique et centré sur un sujet précis.

Cette proposition de loi vise donc à limiter et surtout éviter de favoriser la vente à la découpe des chambres d'EHPAD par certains groupes privés, un phénomène fréquemment et sévèrement critiqué, notamment par des sénateurs, qui ont créé une mission d'information sur ce sujet, et par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). En plus de revenir sur un effet d'aubaine, elle permettra à l'État de réaliser des économies, ce qui est bienvenu dans la période actuelle.

Elle prévoit de supprimer les dispositifs de défiscalisation dont bénéficient ceux qui investissent dans des chambres d'EHPAD et, plus largement, dans les lieux d'hébergement du secteur social et médico-social. Ces dispositifs sont injustifiés, car l'argent du contribuable n'a pas à financer une opération entre tiers privés sans apport à l'intérêt général. Ils entraînent de surcroît une augmentation du coût de l'hébergement en EHPAD, le promoteur les mettant en avant pour justifier d'un prix élevé, qui peut atteindre 200 000 euros. Le particulier investisseur consent à acquérir une chambre à ce prix car il sait que, grâce à la défiscalisation, l'investissement sera rentable, mais il en attend un loyer élevé, ce qui est normal. Le gestionnaire de l'établissement n'a alors d'autre choix que d'appliquer des tarifs élevés aux personnes âgées pour couvrir les loyers.

Le budget de l'État est perdant, tout comme les personnes âgées. Les seuls gagnants sont les promoteurs immobiliers, dont l'activité est rendue excessivement

lucrative, aux frais notamment des contribuables. Il s'agit bien de promotion immobilière et non de gestion d'établissements médico-sociaux.

Quant aux petits propriétaires investisseurs, ils ont déboursé des sommes très importantes pour un investissement qui s'avère fragile. L'opération n'est pas aussi sûre que les promoteurs la présentent car, l'actualité le confirme, les groupes d'EHPAD peuvent rencontrer de grandes difficultés financières et budgétaires. En cas de liquidation de l'exploitant, le petit propriétaire est totalement démuné. Il se retrouve propriétaire d'une coquille vide, invendable, et sans loyer.

La recherche d'un repreneur devient en effet extrêmement difficile lorsque l'établissement a été saucissonné. Ce modèle économique exclut les éventuels repreneurs publics ou associatifs, voire privés, qui n'ont pas vocation à s'acquitter de loyers exorbitants eu égard à leur mission d'intérêt général. Au mieux, les petits propriétaires concèdent de très fortes baisses de loyers à de nouveaux repreneurs privés en position de force. Au pire, les bâtiments demeurent vacants et les propriétaires sont ruinés. L'État a alors déboursé des sommes importantes pour des investissements sans suite, les personnes âgées se retrouvent sans hébergement, le seul gagnant aura été le promoteur immobilier.

La situation résulte d'un effet d'aubaine. Quand le législateur a instauré une fiscalité avantageuse pour les locations d'habitations meublées, il ne visait pas les EHPAD. Les promoteurs ont simplement profité de la catégorisation des EHPAD comme lieux d'habitation, à la différence des cliniques. Or il existe des cliniques privées qui fonctionnent sans que leurs investisseurs ne bénéficient de dispositifs de défiscalisation.

Je ne tiens cependant pas à pénaliser excessivement les petits investisseurs qui ont choisi d'investir dans une chambre en fondant leur décision sur la fiscalité existante. J'ai donc déposé un amendement pour décaler à 2030 la suppression des avantages fiscaux, pour les seuls propriétaires ayant déjà acquis leur chambre à la date de promulgation de la proposition de loi.

L'avantage fiscal consenti pour l'acquisition de chambres à la découpe est une dépense publique injustifiée et inutile, qui fragilise les établissements et détourne certains gestionnaires d'EHPAD privés de l'objet de l'autorisation d'exploitation qui leur a été attribuée gratuitement, à savoir l'accueil des personnes âgées dépendantes et fragiles. Investir dans un EHPAD n'est pas un investissement comme les autres. La gestion d'un établissement médico-social est une responsabilité importante et exigeante.

L'incitation fiscale que je vous propose de supprimer est inflationniste et favorise la spéculation au détriment des personnes âgées, des petits investisseurs et du budget de l'État. Notre proposition de loi ne s'oppose pas aux investissements privés dans les EHPAD – il existe d'autres mécanismes – mais elle contribue à la réduction des dépenses de l'État et à la moralisation du secteur privé : ce sont deux bonnes raisons de la voter.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux orateurs de groupe.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Merci pour cette proposition d'économie budgétaire. C'est malheureusement assez rare dans cette commission pour être souligné.

Sur la forme, les dispositions fiscales ont leur place dans une loi de finances. Nous y sommes très attachés et nous regardons donc d'un œil attentif mais défiant toute proposition de loi contenant des dispositions fiscales.

Sur le fond, nous partageons votre constat : la dimension immobilière a une importance toute particulière dans le modèle économique des acteurs privés lucratifs puisqu'elle participe à leur stratégie de « premiumisation » reposant sur la défiscalisation, qui peut induire un coût très élevé d'hébergement parfois même avant la mise en service.

Toutefois, la suppression sèche des dispositifs de défiscalisation – même si j'ai bien noté vos propositions d'amendements – contrevient aux objectifs d'investissement dans ce type de structures dont, vous en convenez, nous avons besoin. Nous préconisons donc de rationaliser cette dépense fiscale plutôt que de la supprimer, en accroissant les engagements de conservation et d'entretien du bâti et en instaurant des règles plus protectrices pour les petits épargnants.

**M. Serge Muller (RN).** Nous sommes favorables à cette proposition de loi qui aborde le problème crucial de la financiarisation excessive des EHPAD. Les groupes financiers achètent des chambres d'EHPAD à la découpe, les transformant en simples produits d'investissement. Les gestionnaires privés, qui ne sont souvent pas les propriétaires, se voient ainsi contraints de payer des loyers exorbitants qu'ils répercutent ensuite sur les prix facturés aux résidents. Ce montage financier conduit à une hausse des coûts pour nos aînés sans apporter de bénéfice à l'intérêt général. Il profite aux investisseurs et non aux résidents ou à la qualité des soins. Le scandale du groupe Orpea a d'ailleurs révélé les dérives d'une financiarisation outrancière : mauvaise gestion, maltraitance et recherche effrénée de la rentabilité au détriment de la qualité de la prise en charge. Il faut mettre un terme à ces pratiques en supprimant les avantages fiscaux qui les encouragent.

Notre soutien est dans la lignée du modèle mutualiste que nous avons proposé lors de la campagne présidentielle de 2022 pour les EHPAD. Ce modèle offre une alternative répondant mieux aux besoins croissants de notre population vieillissante.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Je remercie le groupe LIOT d'avoir mis à l'ordre du jour cette proposition de loi qui permet de revenir sur la privatisation des EHPAD. Depuis le scandale Orpea, il y a deux ans, nous attendons toujours les premières actions concrètes du Gouvernement pour faire reculer le privé lucratif dans le secteur du grand âge. Il est d'autant plus urgent de s'attaquer à ce problème qu'au mois de mars dernier, l'Igas a rendu un rapport sur le groupe Medicharme, un autre gestionnaire d'EHPAD, qui a cherché à doper sa croissance

par l'investissement immobilier, mettant en péril sa stabilité financière et les conditions de vie des résidents.

Ce texte ne vise toutefois pas que le grand âge, puisqu'il concerne tous les établissements sociaux et médico-sociaux.

Pour nous, le privé lucratif n'a pas sa place auprès des plus fragiles. Nous l'avons dit au moment du scandale Orpea et de celui des crèches privées, mais rien n'a été fait alors que le privé lucratif arrive dans tous les secteurs, même celui de la protection de l'enfance. Aujourd'hui, des agences d'intérim peuvent ouvrir des foyers pour enfants placés en quinze jours, sans compétences ni professionnels.

Cette proposition de loi ne suffira pas à réguler tout cela, mais elle marque un premier coup d'arrêt en supprimant des niches fiscales qui participent à une forme de privatisation. Nous la soutiendrons donc tout en appelant à une prise de conscience plus générale de l'effondrement des services publics essentiels et de l'essor du privé lucratif sur leurs cendres.

**M. Patrick Hetzel (LR).** Certains d'entre nous alertent déjà depuis quelque temps sur le fait que des petits épargnants ayant investi dans la partie immobilière des EHPAD se retrouvent face à de grands groupes disposant de moyens financiers considérables. Cette situation a pu donner lieu à des abus, sous le regard de l'État, qui a validé des transferts d'autorisation d'exploitation. Il faut donc veiller également à ce que ces petits épargnants ayant investi en toute bonne foi ne se retrouvent pas lésés par l'action, parfois malveillante, de certains grands groupes.

**Mme Perrine Goulet (Dem).** Au-delà des questions liées au vieillissement de la population et des récents scandales, les EHPAD posent la question du modèle économique des acteurs privés lucratifs, qui doit à la fois rémunérer les propriétaires qui ont investi dans le foncier et les actionnaires qui ont investi dans le capital. Pour assurer cette rentabilité, certains choix sont parfois faits au détriment du confort et de la qualité des soins.

Côté propriétaires, de nombreux épargnants qui croyaient avoir trouvé un investissement rentable et d'utilité publique observent une importante perte de rentabilité. Récemment, certains se sont retrouvés avec des locaux vides, le gestionnaire ayant décidé de les abandonner pour en construire de nouveaux. Ces investisseurs bénéficiant d'avantages fiscaux, on peut se demander si le manque à gagner pour l'État doit servir à financer le business d'entreprises privées.

Nous ne nous opposerons pas à ce texte, mais nous avons quelques réserves.

Sur le fond, il risque, en l'absence d'un système dégressif, d'occasionner des pertes de rentabilité immédiates pour de nombreux épargnants, malgré vos amendements. Il pourrait en outre entraîner des effets de bord non identifiés concernant le financement de nouvelles chambres, alors que les besoins de nouvelles places sont massifs. Il est plutôt rassurant de constater que de nombreux

EHPAD privés non lucratifs y parviennent grâce aux banques, sans avoir à recourir à ce montage financier.

Sur la forme, s'agissant de mesures fiscales, elles ont davantage leur place au sein d'une loi de finances.

En lieu et place de cette proposition de loi, nous proposons la création d'une mission flash par la commission des finances. Elle permettrait d'évaluer les effets de bord avant, le cas échéant, d'aborder ces questions dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nous nous abstenons donc.

**Mme Christine Pires Beaune (SOC).** Cette proposition de loi pose la question du modèle économique des EHPAD privés. Les chambres en EHPAD sont théoriquement éligibles aux dispositifs généraux de défiscalisation des revenus des locations meublées, mais les EHPAD privés ont mis en place un modèle économique nuisible de vente à la découpe, puis de location des chambres qui a fait flamber le prix de celles-ci. Il demeure impossible d'identifier au sein des revenus locatifs ceux issus de la location de chambres en EHPAD.

En 2023, le groupe Medicharme a fermé 2 000 chambres en EHPAD, ce qui pose la question de la reprise en cas de difficultés financières des gestionnaires. Dans ce cas, le système de défiscalisation devient nuisible aux investisseurs.

À la suite de l'affaire Orpea et du livre de Victor Castanet, le taux d'occupation des établissements du groupe Medicharme a baissé et le groupe s'est retrouvé acculé économiquement. Les 1 100 propriétaires des chambres du groupe ont toutefois souhaité maintenir leur rentabilité, ce qui a conduit à une baisse qualitative des soins et à une réduction du personnel présent. Je rappelle que le groupe *BlackRock* était actionnaire de Medicharme. Les loyers élevés et les modalités de refinancement ont pesé lourdement sur le résultat d'exploitation. Les conditions d'engagement des investisseurs particuliers acquéreurs de chambres se sont révélées risquées et peu transparentes. La connaissance juridique de cet investissement défiscalisé ne suffit pas pour appréhender correctement le mécanisme des autorisations d'exploitation et d'ouverture de lits.

La suppression du dispositif de défiscalisation serait donc une bonne chose. Elle devrait trouver sa place dans une loi de finances plutôt que dans une loi de financement de la sécurité sociale, puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt. Une autre option, présentée dans le rapport de l'IGF et de l'Igas sur le contrôle de l'activité du groupe Medicharme, serait d'interdire la découpe.

Le groupe Socialistes et apparentés votera en faveur de cette proposition de loi.

**Mme Lise Magnier (HOR).** Nous partageons le constat du rapporteur sur les difficultés posées par la vente à la découpe des chambres d'EHPAD, soulignées par le rapport conjoint de l'IGF et de l'Igas, qui appellent à examiner la possibilité d'interdire cette vente à la découpe.

Nous ne nous opposons pas à ce texte, mais le levier fiscal ne nous semble pas le plus adapté. Sans étude d'impact, il est compliqué d'apprécier les conséquences de la suppression sèche de l'avantage fiscal auquel ont droit les investisseurs. Cela ferait peser un risque important sur la situation financière des petits investisseurs particuliers, et l'on peut légitimement s'interroger sur le sort des chambres d'EHPAD s'ils cherchent à s'en séparer rapidement et en nombre. De plus, des difficultés techniques dans le passage du régime des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) ou réel au régime foncier ne sont pas exclues.

Par ailleurs, quelle est votre analyse du risque de rupture d'égalité devant la loi, puisque ne seraient exclus que les seuls meublés accueillant des activités relevant des établissements sociaux et médico-sociaux ?

Enfin, la fiscalité applicable aux revenus de location des logements est en ce moment même en pleine mutation. L'ensemble des initiatives prises de toutes parts se percutent et compliquent considérablement la lecture de l'état du droit, déjà particulièrement technique. Il nous semble donc qu'une réflexion globale sur la fiscalité locative devrait pouvoir aboutir à des modifications claires du cadre législatif à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025).

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Cette proposition de loi vise à mieux encadrer les aspects fiscaux du modèle financier des groupes privés, notamment la vente à la découpe à des investisseurs privés, après une mise en copropriété des immeubles, des chambres des établissements sociaux et médico-sociaux. Cette pratique, souvent justifiée par une recherche de refinancement hors circuit bancaire classique, à la suite d'une acquisition, facilite le développement et la recherche de profit à court terme. Elle pousse les groupes gestionnaires privés à revendre des chambres à des prix importants, ce qui les oblige à garantir des revenus locatifs tout aussi importants. Les conséquences de cette pratique sont dommageables, aussi bien pour les gestionnaires des EHPAD que pour les usagers. En effet, les gestionnaires sont incités à augmenter le prix de la journée afin de pouvoir reverser un loyer au propriétaire des chambres tout en dégageant la marge nécessaire à la poursuite de leur activité. Les EHPAD se trouvent ainsi pris dans un système purement capitalistique.

La vente à la découpe constitue un obstacle important à la reprise des établissements concernés lorsque les structures gestionnaires sont en grande difficulté financière. Le système favorise la reprise par un autre organisme privé, encore plus gros et encore plus lucratif, ce qui génère une nouvelle hausse du prix du séjour.

Sans limiter l'investissement privé dans les EHPAD, ce texte propose des mesures qui permettent de corriger les dérives de cette gestion financière débridée favorisée par les incitations fiscales, particulièrement celles de la loi Censi-Bouvard dont la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a reporté la

date limite pour bénéficier de la réduction d'impôts à la fin 2022 alors même que la majorité connaissait parfaitement les dérives du système.

Le texte propose par ailleurs un renforcement de l'information aux investisseurs potentiels afin que ceux-ci s'engagent en parfaite connaissance des risques associés, ce à quoi nous souscrivons.

Notre groupe ne s'opposera pas à l'adoption de ce texte.

**M. David Taupiac (LIOT).** La vente à la découpe des chambres, notamment dans les EHPAD, est une fausse bonne idée : les particuliers investisseurs font face à un risque élevé de perte en capital et sont dépendants des établissements qui peuvent décider de réviser leurs loyers à la baisse, fragilisant leur investissement ; les établissements sont contraints de maintenir un taux d'occupation très élevé sous peine de voir leur équilibre budgétaire menacé ; les résidents et leurs familles, qui n'ont pas leur mot à dire, subissent une hausse du reste à charge du tarif d'hébergement.

Et l'État, qui soutient ce système dans l'espoir qu'il créera suffisamment de places pour répondre aux besoins, jette l'argent par les fenêtres. En effet, les pertes de recettes que représentent le régime du loueur en meublé professionnel (LMP) et celui du loueur en meublé non professionnel (LMNP) sont gaspillées lorsqu'un établissement fait faillite et que l'agence régionale de santé retire l'autorisation d'exploitation. Dans le pire des cas, la société se retrouve avec des chambres d'EHPAD vacantes après une opération financièrement très coûteuse.

Face à ces problèmes, la proposition de loi de Laurent Panifous, dont je salue le travail et l'engagement, propose une solution mesurée et pertinente. Il ne s'agit pas d'interdire la découpe ou la copropriété si ces solutions peuvent être envisagées, mais simplement de faire passer les revenus locatifs du régime LMNP au régime foncier, et ainsi de corriger les effets pervers de la découpe et de réduire les pertes de recettes pour l'État.

**M. le président Éric Coquerel.** Je soutiendrai cette proposition, d'une part parce qu'elle participe à la « définancialisation », que j'estime nécessaire, des EHPAD, et d'autre part parce qu'elle permet à l'État de faire des économies. J'ai d'ailleurs trouvé Mathieu Lefèvre un peu injuste : il y a souvent, dans cette commission, des propositions d'économies, par exemple sur les dépenses fiscales !

Certains proposent d'attendre le PLF 2025 pour introduire cette mesure, mais je remarque que l'État se permet de réduire les dépenses publiques en plein milieu d'année. Pourquoi, dès lors, l'Assemblée nationale ne pourrait-elle pas prendre sa part sur les dépenses fiscales ?

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Monsieur Lefèvre, je comprends votre logique, mais pourquoi attendre le PLF 2025 ? Cette proposition de loi permettrait d'envoyer un message, en particulier en matière de moralisation. Car l'idée n'est certainement pas d'interdire l'activité privée au sein des EHPAD, mais de la

pérenniser en la moralisant. La dérive actuelle vient de ce que les gestionnaires d'établissement se transforment petit à petit en promoteurs immobiliers, cette dimension devenant leur principale source de profit. La gestion, qui est un domaine particulièrement sensible, devient alors une activité accessoire.

Nous allons, c'est vrai, être amenés à construire de nombreuses places en EHPAD du fait du vieillissement de la population. Mais c'est aussi un argument en faveur de cette proposition de loi : il faut régler le problème avant l'arrivée de cette nouvelle vague de constructions. Il existe d'autres outils de financement de l'immobilier en EHPAD, et certains groupes n'utilisent pas de dispositif de défiscalisation.

Monsieur Muller, vous avez raison, les coûts directs pour les résidents sont en hausse du fait de la découpe. Les représentants des petits actionnaires que nous avons auditionnés l'évaluent jusqu'à 300 euros par mois. On peut prendre de la distance avec ce chiffre, mais il est indéniable que le fait que les chambres se vendent très cher doit être compensé par des loyers très élevés.

Madame Maximi, la proposition de loi concerne bien tous les établissements médico-sociaux. Je suis avec beaucoup d'attention les débats en cours sur le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie, ainsi que sur le statut des maisons d'accompagnement. Votre groupe a déposé un amendement pour les exclure du secteur lucratif, qui, il me semble, a été voté. Or la ministre a dit que ces maisons seraient également des lieux d'habitation. Je vous appelle toutes et tous à être particulièrement vigilants car si votre amendement n'est pas retenu, alors la vente à la découpe sera possible pour les maisons d'accompagnement. Nous pourrions régler le problème dès aujourd'hui en empêchant les établissements médico-sociaux d'accéder à ces dispositifs de défiscalisation.

Oui, monsieur Hetzel, le rapport de force entre l'épargnant et le promoteur est extrêmement défavorable au premier, surtout dans les situations de quasi-liquidation, lorsqu'une structure est en défaut ou en grande difficulté. Le repreneur ne peut être que privé, puisque les acteurs publics et associatifs n'ont pas vocation à verser les loyers très élevés qui sont pratiqués après une vente à la découpe. Les investisseurs sont donc obligés d'accepter des baisses de loyer considérables, sauf à risquer de se retrouver avec une coquille vide. J'ai déposé un amendement qui aura au moins le mérite d'obliger ceux qui vendent à la découpe d'informer correctement les futurs acquéreurs, qui sont de petits investisseurs.

Madame Goulet, la question est : comment trouver d'autres investisseurs ? Des groupes ou des indépendants financent le développement d'EHPAD par d'autres outils que la vente à la découpe, comme vous l'avez dit, et cela fonctionne très bien. Cela empêche peut-être un développement explosif, mais ce dernier n'est pas forcément souhaitable, car un développement extrêmement rapide est fragile. Par ailleurs, je le redis, je proposerai par amendement que celles et ceux qui ont déjà investi puissent bénéficier de l'outil de défiscalisation jusqu'en 2030, ce qui est protecteur.

Madame Pires Beaune, je partage tout ce que vous avez dit. Nous sommes confrontés à une logique purement financière qui s'écarte totalement de l'objet premier, l'accompagnement de personnes fragiles, dépendantes. J'insiste pour ma part sur les EHPAD, mais tous les établissements médico-sociaux sont concernés par une financiarisation à outrance. Je n'ai rien contre le secteur privé, dont je viens ; je pense qu'il peut faire de bonnes choses, mais qu'il faut moraliser les pratiques de certains groupes. Nous pouvons le faire aujourd'hui sans mettre qui que ce soit en difficulté. Nous pouvons obliger les groupes qui ont vocation à se développer à trouver d'autres outils de financement, plus stables, avec des financeurs qui n'ont pas une logique exclusivement financière et qui ne viennent pas de l'autre bout du monde sans même savoir où se trouve l'établissement en question.

Madame Magnier, s'agissant du risque pour le « stock », je l'ai déjà dit : en reportant à 2030 les effets de la suppression de l'avantage fiscal, nous répondons aux préoccupations de ceux qui ont déjà investi tout en faisant en sorte, dès aujourd'hui, que les autres n'utilisent plus ce mécanisme. L'impact pour ceux qui ont déjà investi sera ainsi largement amorti.

Madame Arrighi, il est possible de dégager des marges sans défiscalisation. Des établissements privés, autrement dit des entreprises, fonctionnent et gagnent correctement leur vie sans y recourir. L'outil fiscal que je veux supprimer pousse les groupes, parce que c'est un moyen de gagner de l'argent très vite, à se transformer en promoteurs immobiliers et à céder leurs biens très rapidement, ce qui fait qu'on se retrouve avec des sociétés d'exploitation fragilisées, parce qu'elles sont obligées de verser des loyers considérables et finalement accessoires par rapport à la promotion immobilière. D'autres acteurs s'y prennent différemment et il est possible de dégager des marges et de gagner sa vie en exploitant un EHPAD, à titre indépendant ou en groupe, sans ces pratiques. Je ne pense donc pas que nous mettrons des acteurs en difficulté : il faudra simplement qu'ils trouvent d'autres moyens de se refinancer. D'autres le font, pourquoi pas eux ?

Par ailleurs, ce système de défiscalisation favorise considérablement le regroupement des structures, alors qu'il me semble plus intéressant d'avoir une multiplicité d'acteurs dans le secteur de l'accompagnement de personnes âgées ou, plus généralement, fragiles. Sans être contre les regroupements, je ne pense pas qu'un mouvement massif en la matière soit positif. L'idée, encore une fois, n'est pas d'empêcher, mais au moins de ne pas favoriser, de ne pas inciter à ces pratiques avec l'argent du contribuable.

Enfin, monsieur Taupiac, je partage absolument ce que vous avez dit : oui, il faut, sans instaurer pour autant une interdiction, moraliser le secteur privé.

\*

\* \*



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Exclusion des revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la catégorie des bénéfiques industriels et commerciaux**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article exclut les revenus issus de la location de locaux d'habitation relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (ci-après « revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux ») des revenus pouvant être imposés comme des BIC, à la fiscalité plus favorable que les RF. Cette suppression s'effectue par le biais de l'exclusion de l'activité générant ces revenus des catégories d'activités considérées comme location meublée professionnelle (LMP) ou location meublée non professionnelle (LMNP).

##### **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup>, modifié par un amendement rédactionnel (n° CF1) du rapporteur.

## **A. L'ÉTAT DU DROIT**

### **1. La fiscalité de la location de logement**

Pour des raisons de lisibilité, il a été exposé précédemment dans ce rapport le cadre juridique applicable à la location de logements. Les articles de loi concernés par ce cadre juridique sont les suivants :

– l'article 155 du CGI, qui précise les conditions pour catégoriser comme « professionnelle » une activité de location de locaux d'habitation exercée par un particulier ;

– l'article 156 du CGI qui énumère les dépenses pouvant être déduites du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu. Le 1<sup>o</sup> ter du I. mentionne, parmi la liste de ces dépenses, les « déficits du foyer fiscal provenant de l'activité de location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés lorsque l'activité n'est pas exercée à titre professionnel ».

## 2. Les établissements et services sociaux et médico-sociaux

La définition juridique des établissements et services sociaux et médico-sociaux figure à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, à laquelle tous les articles de la présente proposition de loi se réfèrent.

Cet article énumère un nombre important d'établissements et de services qui interviennent de manière non exhaustive les domaines d'intervention suivants :

- la protection de l'enfance ;
- l'éducation et l'accompagnement des « mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation » ;
- les mesures de réinsertion pour les enfants délinquants ;
- les aides à domicile pour les activités quotidiennes ou l'insertion sociale pour les personnes âgées, les personnes handicapées, celles atteintes de pathologies chroniques ;
- l'accueil et d'accompagnement pour les personnes ou familles « en difficulté ou en situation de détresse », ou les usagers de drogue ;
- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

### B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'alinéa 3 ajoute un alinéa à l'article 155 du CGI afin d'exclure la possibilité, pour les particuliers, d'une catégorisation comme LMP pour les revenus issus de la location de locaux d'habitation qui accueillent des activités relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, dont les revenus issus de la location de chambres d'EHPAD.

Par conséquent, cet article exclut la possibilité pour les revenus issus de la location de chambres d'EHPAD d'être comptabilisés comme LMP, pour les particuliers (foyers fiscaux).

L'alinéa 5 procède de même pour les LMNP en modifiant l'article 156 du CGI.

L'article 3 de la proposition de loi rattachera ultérieurement les revenus issus de cette location, ainsi exclus tant du régime de la LMP que de celui de la LMNP, à celle des RF, à la fiscalité moins favorable.

\*

\* \*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CFI de M. Laurent Panifous, rapporteur.*

*Amendement CF8 de M. Laurent Panifous*

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** C'est l'amendement qui prévoit un report de la mesure à 2030 pour ceux qui ont déjà investi, afin d'éviter que la proposition de loi ait un impact brutal.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Il est vrai que ce report éviterait un effet abrupt. Avez-vous une estimation du coût total des dépenses fiscales liées au dispositif et des augmentations d'impôt qui pèseront sur les contribuables concernés ?

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Je n'ai pas pu obtenir de chiffre global, malgré les auditions des différents services de l'État concernés. Tout cela est extrêmement fluctuant d'une année sur l'autre et, surtout, les administrations n'ont pas la capacité d'isoler ce type d'investissement, qui est englobé dans tous ceux de la location meublée non professionnelle. La crise que nous venons de traverser dans le secteur des EHPAD a conduit à une baisse considérable, mais nous nous dirigeons très probablement vers une stabilisation dans les années à venir. Ensuite, le vieillissement de la population devrait conduire à un nouvel appel d'air. L'objectif est donc de mettre fin au dispositif actuel avant une nouvelle vague de constructions, pour laquelle il faudra chercher d'autres types de financement.

La proposition de loi n'aura pas réellement de coût. On n'aura plus accès, dans six ans, à l'abattement de 50 % dans le cadre du régime micro-BIC ou à la déduction des charges et de l'amortissement dans le régime réel simplifié, qui permettent concrètement de ne pas payer d'impôt sur les revenus liés à un investissement dans des chambres en EHPAD.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Ce que propose le rapporteur est plein de bon sens. Certains ont évoqué le risque d'une rupture d'égalité, mais non : il s'agit seulement de la mise en extinction d'un dispositif, ce qui, à mon avis, ne pose guère de problème de constitutionnalité. Le basculement vers le régime du foncier constituera pour les futurs investisseurs la voie de la sagesse.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Cet amendement aura forcément des conséquences fiscales, que je voudrais connaître précisément. Ce sera certes une charge en moins pour l'État, autrement dit des recettes supplémentaires, mais ne risque-t-on pas de décourager l'investissement dans ce type de structure ? Vous n'avez pas de chiffrage, mais il serait utile d'avoir une idée approximative de ce qui se passera, au moins en fonction des tranches d'imposition. Si de potentiels investisseurs renoncent, on risque de se retrouver avec des carences d'investissement alors que la population est vieillissante et qu'il faut de plus en plus de places en EHPAD. Je déplore que vous n'ayez pas une simulation financière permettant d'apprécier les conséquences de ce que vous proposez.

**Mme Christine Pires Beaune (SOC).** Nous ne disposons pas du détail de ce que représente l'avantage fiscal pour les chambres en EHPAD : comme je l'ai dit tout à l'heure, tout est globalisé au sein du régime LMNP. Nous avons en revanche les chiffres du dispositif Censi-Bouvard, qui se cumule actuellement avec

l'avantage fiscal mais prendra fin, comme vous le savez, en 2024. Le Censi-Bouvard représentait 60,8 millions d'euros en 2022, dont 90 % concentrés sur les deux derniers déciles, et même essentiellement sur le tout dernier. Nous ne connaissons pas en revanche la décomposition de ce dernier décile.

**M. Jean-Paul Mattei (Dem).** Je suis un peu étonné. Les personnes concernées sont souvent engagées dans des conventions de longue durée, qui peuvent être de neuf ou dix ans, mais vous faites référence à 2030, ce qui fait donc six ans. Il faudrait soit assumer l'application immédiate de la mesure sur les situations actuelles, soit aller jusqu'en 2034.

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Monsieur Mattei, le choix de 2030 est tout simplement une solution de compromis. La question du « stock », c'est-à-dire de ceux qui ont déjà investi, ayant été soulevée lors des auditions, je propose de reporter pour eux de six ans l'application du dispositif, ce qui me semble plutôt large. Du reste, les baux de neuf ans que vous évoquez ne s'appliquent pas à tout le monde. Il n'y a pas de règle : la durée est souvent de neuf ou de douze ans, mais cela dépend de la relation contractuelle entre l'acquéreur et le promoteur immobilier.

La direction générale des finances publiques n'a pas de chiffres globaux et moi non plus, tout simplement parce que, comme je l'ai dit, l'investissement réalisé dans le cadre de la LMNP n'est pas isolé au sein des déclarations de revenus. On sait en revanche que l'utilisation de cet outil dans le cadre du micro-BIC ou du BIC, plus avantageux, conduit à ne pas payer d'impôt sur les revenus liés à de tels investissements. La conséquence concrète dépend du niveau de revenu.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

\*

\* \*

*Article 2*

**Suppression des avantages fiscaux au titre du régime micro-BIC et du régime réel simplifié pour les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime, pour les propriétaires exerçant une activité de location meublée à destination d'établissements sociaux et médico-sociaux, la possibilité d'inclure les revenus issus de cette activité dans ceux soumis à des régimes d'imposition plus favorables prévus pour les microentreprises ou les petites et moyennes entreprises.

**Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 2, modifié par :

- un amendement rédactionnel (n° CF 3) du rapporteur ;
- un amendement (n° CF 9) du rapporteur, reportant l'entrée en vigueur de la suppression des dispositifs de défiscalisation visés par le présent article, pour les investissements effectués avant la promulgation de la loi, à une échéance fixée à 2030, afin de ne pas pénaliser les investisseurs ayant déjà procédé à l'investissement sur le fondement des dispositifs de défiscalisation existant. En revanche, pour les futurs investisseurs (à partir de la date de promulgation de la loi), les dispositifs de défiscalisation visés par le présent article seront supprimés dès sa promulgation.

**A. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article 50-0 du CGI détermine le mode d'imposition des bénéfices des microentreprises en instaurant un régime plus favorable (micro-BIC). Il prévoit pour elles la possibilité de bénéficier d'un abattement à un pourcentage déterminé en compensation de leurs charges d'exploitation. Le résultat imposable est alors la différence entre le chiffre d'affaires et cet abattement.

L'article 302 *septies* A bis du CGI prévoit la possibilité, pour les petites et moyennes d'entreprises, de bénéficier d'un régime d'imposition simplifié et plus favorable dit « régime du bénéfice réel ».

**B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le troisième alinéa propose d'exclure du bénéfice du régime favorable des microentreprises les revenus tirés de leurs activités de location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Pour ce faire, il ajoute un alinéa à la liste du 2. de l'article 50-0 du CGI qui fixe les exclusions au régime des microentreprises.

Le cinquième alinéa procède de même pour les petites et moyennes entreprises visées à l'article 302 *septies* A bis du CGI. Pour ce faire, il exclut

expressément les entreprises dont l'activité concerne la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

\*

\* \*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF3 de M. Laurent Panifous, rapporteur.*

*Amendement CF9 de M. Laurent Panifous*

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** C'est le pendant de l'amendement CF8 : il s'agit de l'application à l'article 2 du report à 2030.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

\*

\* \*

*Article 3*

**Définition des revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux comme des bénéfices industriels et commerciaux et non des revenus fonciers**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

En coordination avec l'article 1, le présent article inclut explicitement les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux dans la catégorie des RF, dont la fiscalité est moins favorable que celle des BIC.

**Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 3, modifié par :

- un amendement rédactionnel (n° CF 6) du rapporteur ;
- un amendement (n° CF 10) du rapporteur, reportant l'entrée en vigueur de la suppression des dispositifs de défiscalisation visés par le présent article, pour les investissements effectués avant la promulgation de la loi, à une échéance fixée à 2030, selon la même logique que l'amendement n° CF 9 à l'article 2.

**A. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article 14 du CGI assigne le caractère de RF à certains revenus, par exemple ceux issus « des bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie, même s'ils sont seulement retenus par des amarres ».

À l'inverse, l'article 35 du CGI assigne le caractère de BIC à certains revenus, dont ceux (5° *bis* du I) issus de la « location directe ou indirecte des locaux d'habitation meublés ».

**B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'alinéa 3 propose d'ajouter, à la liste fixée par l'article 14 du CGI des revenus auxquels est assigné le caractère de RF, les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

L'alinéa 5 modifie le 5° *bis* du I de l'article 35 du CGI pour exclure des revenus issus de la « location directe ou indirecte des locaux d'habitation meublés » qui doivent être considérés comme des BIC ceux issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

\*

\* \*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF6 de M. Laurent Panifous, rapporteur.*

*Amendement CF10 de M. Laurent Panifous*

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** C'est une autre déclinaison du report dans le temps.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

\*

\* \*

*Article 4*

**Suppression de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée pour les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime, pour les revenus issus de la location de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux, l'exonération de TVA accordée à toutes les activités de location immobilière.

**Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 4, modifié par :

- un amendement rédactionnel (n° CF 7) du rapporteur ;
- un amendement (n° CF 11) du rapporteur, reportant l'entrée en vigueur de la suppression des dispositifs de défiscalisation visés par le présent article, pour les investissements effectués avant la promulgation de la loi, à une échéance fixée à 2030, selon la même logique que l'amendement n° CF 9 à l'article 2.

**A. L'ÉTAT DU DROIT**

**1. Le cadre juridique européen**

L'activité de location d'un bien immobilier est en principe exonérée de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en vertu de la directive dite « TVA »<sup>(1)</sup>, qui dispose : « les États membres exonèrent les opérations suivantes : [...] l'affermage et la location de biens immeubles ».

Toutefois, en vertu du a) du 2 de ce même article 135, sont exclues de cette exonération « les opérations d'hébergement telles qu'elles sont définies dans la législation des États membres qui sont effectuées dans le cadre du secteur hôtelier ou de secteurs ayant une fonction similaire ».

**2. La transposition en droit français**

L'article 261 D du CGI transpose ladite directive. Il énumère un certain nombre d'activités qui sont exonérées de TVA, dont « les locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation ». Il introduit ensuite une exception dans l'exception, en mentionnant des activités qui, parmi celles précédemment listées et donc éligibles à l'exonération de TVA, ne sont finalement pas éligibles.

---

(1) 1) du 1. de l'article 135 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

## B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'alinéa 2 introduit dans la seconde liste (celle des exceptions dans l'exception, qui sont assujetties à la TVA) les locations de locaux utilisés par des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

En application de la directive susmentionnée, il serait ainsi implicitement considéré que l'activité d'hébergement dans les établissements sociaux et médico-sociaux a une « fonction similaire » à celle du secteur hôtelier. Seules les activités de location seraient concernées, en aucun cas la construction du bâtiment en elle-même.

\*

\* \*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF7 de M. Laurent Panifous, rapporteur.*

*Amendement CF11 de M. Laurent Panifous*

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Il s'agit encore du report à 2030.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

\*

\* \*

*Article 5 (nouveau)*

**Meilleure information du particulier investisseur**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article renforce les obligations d'information à destination des acquéreurs pour de nombreux types d'investissements immobiliers à des fins locatives, dont ceux en chambres d'EHPAD.

**Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 5, issu de l'amendement portant article additionnel après l'article 4 n° CF12, déposé par le rapporteur à la suite d'une proposition de la direction générale de la cohésion sociale.

**A. L'ÉTAT DU DROIT**

**1. Les obligations d'information pour les investissements immobiliers**

L'article L. 122-23 du code de la consommation prévoit que des publicités en faveur de certains investissements immobiliers soutenus par l'État par le biais d'avantages fiscaux doivent respecter certaines normes relatives à l'information des acquéreurs, sous peine d'amende. En particulier, de telles publicités doivent « permettre raisonnablement de comprendre les risques afférents à l'investissement ».

Les investissements concernés sont ceux visés à trois articles du CGI.

Parmi ceux-ci figure l'article 199 *sexvicies*. Cet article mentionne les investissements dans un établissement mentionné aux 6° ou 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces alinéas 6° et 7° du I. visent :

– « les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale » ;

– « les établissements et les services, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert. »

**2. Les investissements immobiliers en outre-mer**

Les articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* C du CGI prévoient une réduction d'impôt sur le revenu pour des investissements effectués pour la

construction d'immeubles neufs dans les territoires d'outre-mer au sens le plus large du terme.

### **3. Les sanctions en cas de manquement aux règles encadrant la publicité**

La section 2 du titre III du livre I<sup>er</sup> de la partie législative nouvelle du code de la consommation (articles L. 132-25 à L. 132-29) fixe les peines encourues en cas d'infraction aux règles concernant les « pratiques commerciales réglementées ».

### **4. Le domaine d'intervention des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**

L'article L. 511-5 du code de la consommation énumère les infractions pour lesquelles les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont habilités à rechercher et à constater les infractions.

## **B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **1. Les obligations d'information pour les investissements immobiliers**

L'alinéa 4 détaille l'exigence de présentation des risques à l'acquéreur imposée aux publicités en faveur de certains investissements immobiliers soutenus par l'État par le biais d'avantages fiscaux (ceux visés dans la partie sur l'état du droit, enrichis des investissements en outre-mer mentionnés précédemment).

Il rend nécessaire la présentation des risques « résultant de la non obtention, du non renouvellement, du retrait ou du transfert de l'autorisation administrative d'exploitation de l'établissement dans lequel se situe le logement concerné ou de tout acte administratif conditionnant une activité prévue dans cet établissement ». Les EHPAD peuvent en effet être concernés par des transferts d'autorisation administrative d'exploitation qui laissent leurs locaux inoccupés et difficilement réhabilitables pour d'autres activités, ce qui ruine les investisseurs.

Les alinéas 6 et 7 obligent la remise par le vendeur à l'acquéreur d'une « notice d'information » avant toute vente d'un logement répondant aux conditions d'éligibilité aux investissements susmentionnés. Tant que cette lettre n'a pas été remise à l'acquéreur, son délai de rétractation ne s'enclenche pas.

### **2. Les investissements immobiliers en outre-mer**

L'alinéa 3 prévoit d'étendre l'obligation d'information des investisseurs à ceux qui procèdent aux investissements dans des immeubles neufs en outre-mer mentionnés aux articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* C du CGI.

### 3. Les sanctions en cas de manquement aux règles encadrant la publicité

Les alinéas 8 à 12 détaillent les sanctions prévues en cas de non-respect de ces obligations nouvellement créées. Ils créent une nouvelle sous-section 5 au sein de la section 2 du titre III du livre I<sup>er</sup> de la partie législative nouvelle du code de la consommation, prévoyant que « tout manquement aux obligations mentionnées à l'article L. 122-23 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale ».

### 4. Le domaine d'intervention des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

L'alinéa 13 prévoit d'étendre la liste des infractions pour lesquelles les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont habilités à rechercher et à constater les infractions à celles résultant de l'inapplication des obligations d'information pour les publicités en faveur d'investissements locatifs ouvrant droit à une réduction d'impôt, dans la version élargie de cette liste des investissements résultant des alinéas précédents.

\*

\* \*

*Amendement CF12 de M. Laurent Panifous*

**M. Laurent Panifous, rapporteur.** Cet amendement permettra de nous assurer qu'une information précise sur la nature de l'investissement et les risques potentiels est donnée aux petits investisseurs dans le cadre des ventes à la découpe au sein des EHPAD. Les auditions ont confirmé que cela faisait défaut.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

\*

\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

### **Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées (SYNERPA)**

– M. Willy Siret, administrateur

### **Emeis**

– M. Gery Robert Ambroix, directeur immobilier

### **Union nationale des propriétaires immobiliers 25 millions de propriétaires**

– M. Sylvain Grataloup, président

– Mme Coralie Adam, directrice de cabinet

### **Association de copropriétaires en maisons de retraite médicalisées (ASCOP-EHPAD)**

– M. Didier Riebel, président

– Mme. Nicole Tortello Duban, conseillère en affaires publiques

### **Direction générale des finances publiques**

– Mme Charlotte Baratin, sous-directrice réglementation, comptabilités locales et hospitalières et activités bancaires

### **Direction générale de la cohésion sociale**

– M. Gilles Chalençon, bureau de la gouvernance du secteur social et médico-social

– M. Michel Anrjis, adjoint à la sous-direction professions sociales, emploi et territoires

### **Direction de la législation fiscale**

– Mme Roxane Morel, cheffe du bureau A

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*



## ANNEXE : TABLEAU COMPARATIF DU RÉGIME FISCAL DE LA LOCATION MEUBLÉE DE LONGUE DURÉE ET DE LA LOCATION NUE

| Catégorie de bien                                       | Location meublée de longue durée                     |   |  |   | Location nue   |   |
|---|--|---|--|---|----------------|---|
|   | Location meublée non professionnelle                 |   | Location meublée professionnelle                     |   |                |   |
| Régime  |  |   |  |   |                |   |
| Critères s'appliquant au régime                         | < 23 000 €<br>OU < 50 % des revenus globaux du foyer |   | > 23 000 €<br>ET > 50 % des revenus globaux du foyer |   |                |   |
| Impôt   | IR   | IR  | IR ou IS   | IR ou IS  | IR             | IR  |
| Mode de déclaration                                     | Micro-BIC  | Réel  | Micro-BIC  | Réel  | Micro-foncier  | Réel  |
| Critères s'appliquant aux produits issus de la location | < 72 600 euros                                       | > 72 600 euros (ou sur option si < 72 600 euros)    | < 72 600 euros                                       | > 72 600 euros (ou sur option si < 72 600 euros)  | < 15 000 euros | > 15 000 euros (ou sur option si < 15 000 euros)  |
| Déduction des frais (charges, intérêts)                 | 50 %   | Frais réels   | 50 %   | Frais réels   | 30 %           | Frais réels   |
| Incluant l'amortissement                                | Non  | Oui   | Non  | Oui   | Non            | Non   |
| Imputation et report de déficit                         | Non  | Sur les revenus tirés de la location pendant 10 ans | Non  | Illimité sur les revenus globaux durant 6 ans + possibilité de reporter les déficits liés à des charges engagées avant la location durant 3 ans | Non            | Dans la limite de 10 700 euros par an sur les revenus globaux. Excédent reportable sur les RF (pendant 10 ans) ou globaux (pendant 6 ans) |
| Régime de la taxation de la plus-value                  | Particuliers   | Particuliers  | Professionnels                                       | Professionnels  | Particuliers   | Particuliers  |
| Imposition à l'IFI                                      | Oui  | Oui   | Non  | Non   | Oui            | Oui   |

Source : rapport d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accèsion à la propriété, MM. Daniel Labaronne et Charles de Courson (n° 1536, 19 juillet 2023), p. 156.