



## VALEURS LOCATIVES CADASTRALES : LA REPRISE RAPIDE DE LA RÉVISION DES LOCAUX PROFESSIONNELS, UN PRÉALABLE À LA SECONDE ÉTAPE POUR LES LOCAUX D'HABITATION

### *I. Une révision indispensable dont les mécanismes sont à la fois innovants et prudents*

#### *Un système actuel créateur d'injustices*

► **Les valeurs locatives cadastrales servent d'assiette aux impôts directs locaux : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), et non bâties, taxe d'habitation (TH) pour les locaux d'habitation, et cotisation foncière des entreprises (CFE).** Elles ont aussi un **impact direct** sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la taxe sur les friches commerciales et sur la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

► **Les règles de l'évaluation des propriétés bâties sont complexes.** Les **locaux commerciaux** sont évalués selon trois méthodes : par référence au montant du bail de 1970, par **comparaison** à des immeubles types présentant des caractéristiques similaires (93 % des locaux) ou par **appréciation directe** sur la valeur vénale. Les locaux industriels sont évalués à la **valeur comptable**. Les locaux d'habitation et des professions libérales sont évalués par comparaison.

► **L'obsolescence des évaluations est particulièrement critiquée.** La révision générale des valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties prévue, tous les six ans, par l'article 1516 du code général des impôts, n'a jamais eu lieu. La tentative engagée par la loi du 30 juillet 1990 s'est soldée par un échec. La dernière révision générale des bases date de 1970 pour le foncier bâti et de 1960 pour le foncier non bâti.

► **L'absence de révision favorise les injustices.** Elle induit des transferts de charges importants entre contribuables. Les évaluations sont sans rapport avec la réalité du marché immobilier. Les injustices résultant de l'ancienneté des évaluations sont renforcées par les lacunes de la mise à jour de l'assiette physique.

#### *Les principes de la nouvelle révision des valeurs locatives*

► **Ils sont fixés par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.**

► **La révision ne concerne –dans une première étape– que les locaux professionnels soit 3,3 millions de locaux environ.** A ce stade, la loi n'a pas prévu l'engagement de la révision des valeurs des locaux d'habitation (33 millions de locaux).

► **Le système continuera de reposer sur des valeurs locatives administrées.** La concertation préalable à la réforme a écarté un système fondé sur les valeurs vénales.

► **L'étanchéisation de la révision par rapport aux valeurs des locaux d'habitation est garantie.** Le rapport entre le produit tiré des locaux professionnels et le produit tiré des locaux d'habitation reste identique grâce à un « coefficient de neutralisation ».

► **Cette révision doit être la dernière,** puisqu'il y aura ensuite une mise à jour annuelle des valeurs cadastrales via les déclarations annuelles de résultats.

► **Les collectivités sont garanties de percevoir toujours le même produit de taxe foncière,** sous réserve d'une évolution « physique » des bases.

► **La généralisation de la révision est précédée d'une expérimentation** menée dans cinq départements en 2011 : Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne.

## II. Les leçons de l'expérimentation

### Une méthode efficace et éprouvée

**Le découpage en deux phases étanches (professionnel/habitation) de la révision et son expérimentation avant généralisation sont deux éléments clé de la réussite des opérations.**

► **Les modalités techniques ont été validées** : détermination d'une grille tarifaire et de secteurs d'évaluation, supra ou infra communaux, qui permettent de sortir du cadre étroit de la commune et de **suivre la réalité des marchés locatifs** indépendamment des périmètres administratifs.

► **La fiabilité des systèmes** (outils de déclaration) et leur maîtrise par les services de l'Etat a été démontrée.

► **Les hausses élevées** constatées pour certaines catégories de locaux (maisons de retraites par exemple) sont très souvent **dues à des erreurs de saisie ou de classement** dans les catégories de locaux, lors de leur évaluation, ou à des variations de surface importantes, qui n'étaient pas intégrées dans les bases de données de l'administration fiscale.

► **L'expérimentation a mis en évidence une bonne nouvelle pour les collectivités** : elles devraient récupérer des bases de taxe d'habitation sur les locaux ayant changé d'affectation qui représentent environ 10 % des locaux professionnels.

### Les points à surveiller

► **Les conditions de l'expérimentation n'ont pas permis de tester toutes les facettes de la révision.**

Parmi ces points, le plus important concerne la **création des nouvelles commissions** : la **commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels** constituée en majorité de représentants des collectivités et d'EPCI, et la **commission départementale des impôts directs locaux**, chargée de statuer sur les désaccords entre la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels et une ou plusieurs commissions communales ou intercommunales. Or ces commissions départementales, qui se verront soumettre les propositions des services fiscaux, auront un **rôle décisionnel**, notamment pour délimiter les secteurs, fixer les tarifs de chaque catégorie, classer les locaux et décider de l'application éventuelle de coefficients de localisation pour affiner la sectorisation.

► **La révision met en place un système complexe de neutralisation**

Le **coefficient de neutralisation** permet de garantir l'étanchéisation de la révision des locaux professionnels par rapport aux valeurs des locaux d'habitation. Le rapport entre le produit tiré des locaux professionnels et le produit tiré des locaux d'habitation reste identique tant que les valeurs de ceux-ci n'ont pas été révisées. Le mécanisme **recalcule des valeurs locatives** pour les locaux professionnels en vue de l'ajustement.

Le système sera **complexe pour le contribuable** puisque plusieurs valeurs recalculées coexisteront, pour un même local, en fonction du nombre de collectivités concernées (commune, EPCI, département).

La neutralisation par le recalcul des valeurs apparaît cependant **préférable à une neutralisation par les taux** : contrairement aux valeurs, le taux est voté par la collectivité pour l'ensemble des contribuables et les processus de rapprochement des taux sont un obstacle technique.

### III. Une démarche en deux étapes

#### **Première étape : aménager le dispositif de révision mis en place en décembre 2010**

##### ■ **Ajuster le périmètre des locaux soumis à révision**

###### ▶ **Le sort des locaux industriels**

Les deux rapporteurs retiennent la proposition d'exclure de la révision les locaux évalués selon la méthode comptable (locaux industriels) qui sont déjà à leur valeur réelle. A défaut, ces locaux bénéficieraient d'une baisse de cotisation induite, en raison d'un effet collatéral du coefficient de neutralisation.

###### ▶ **L'impact sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est une taxe facultative annexée à la taxe foncière sur les propriétés bâties, établie sur la même base et portant sur les mêmes locaux, à la fois professionnels et d'habitation, le coefficient de neutralisation doit donc s'appliquer également au calcul des cotisations de TEOM.

###### ▶ **Préserver le sort des locaux des associations**

Certains occupants de locaux professionnels sont soumis à la taxe d'habitation. C'est notamment le cas des associations à but non lucratif pour un total de 74 000 locaux au niveau national. Si la valeur locative révisée brute était appliquée au calcul de leur taxe d'habitation, ils pourraient enregistrer des hausses très fortes. Les rapporteurs suggèrent donc d'écarter expressément la taxe d'habitation des effets de la révision des locaux professionnels.

##### ■ **La refonte du calendrier initial**

▶ **Le calendrier initial de la révision a été retardé** puis les opérations gelées en raison des échéances électorales du premier semestre 2012. Le Parlement sera appelé à valider des ajustements de la procédure actuelle de révision et les commissions locales décisionnaires doivent être mises en place.

▶ **L'entrée en vigueur des nouvelles valeurs cadastrales doit donc être décalée.** Pour tenir compte de la disponibilité des services fiscaux et mettre en adéquation le calendrier de la révision et le calendrier électoral (municipales 2014), les rapporteurs ont choisi de la repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

##### ■ **Le lissage des évolutions de cotisations**

▶ **Certains locaux vont connaître des hausses importantes** (plus en pourcentage qu'en valeur absolue). Le lissage de ces évolutions est donc souhaitable et son bien-fondé a été admis dès les premières concertations en 2009.

▶ Les rapporteurs ont précisé les **conditions de l'application du lissage** : une durée de **cinq années** et un seuil fixé à partir d'un **écart de cotisation supérieur à 10 % et à 200 euros**. Afin de rester neutre budgétairement pour l'Etat et pour les collectivités, le lissage des évolutions s'appliquera aussi bien aux baisses qu'aux hausses de cotisations.

▶ Un peu moins de **50 % des locaux** seraient ainsi concernés par le lissage.

## Seconde étape : étendre la révision et consolider la réforme

### Lancer dans de bonnes conditions la révision des locaux d'habitation

- ▶ **Le système actuel de révision, limité aux locaux professionnels, est par nature provisoire.** Le coefficient de neutralisation est fixe et ne sera pas recalculé. Le mécanisme, au fil du temps, s'écartera de la réalité.
- ▶ **L'extension aux locaux d'habitation est fortement défendue par l'ensemble des associations d'élus locaux.** Elle est indispensable à la mise en œuvre satisfaisante des instruments de la péréquation et à une réforme juste des finances locales.
- ▶ **Les opérations doivent débiter le plus vite possible.** Le calendrier préconisé par les rapporteurs est le suivant : concertation préalable au premier semestre 2013 (sur les catégories de locaux, les modalités de déclarations initiales et de mise à jour, notamment), expérimentation en 2013-2014, généralisation de la révision en 2014 et application des nouvelles bases révisées en 2015 ou 2016, soit en début de mandat municipal, avec une période de lissage des évolutions à définir.
- ▶ **En loi de finances pour 2013,** le principe, les modalités et le calendrier de la révision des valeurs des locaux d'habitation doivent être fixés.
- ▶ **La phase de généralisation ne sera lancée qu'après l'examen des conclusions d'une expérimentation et d'une étude approfondie,** intégrée au rapport de bilan, des conséquences de l'achèvement de la révision sur les potentiels fiscaux et la répartition des dotations de l'Etat et des fonds de péréquation horizontale.

### Offrir aux collectivités la possibilité d'intervenir plus efficacement

- ▶ **Le contrôle de la réalité des bases** est un problème récurrent, accru par la réforme des permis de construire et la généralisation des systèmes déclaratifs.
- ▶ **L'association des collectivités territoriales au contrôle ou à la réalisation de politiques publiques renforce leur efficacité.** La délégation des aides au logement et le contrôle de l'assainissement individuel en sont deux exemples.
- ▶ **Il convient d'offrir** aux **collectivités volontaires** la faculté d'exercer un contrôle de leurs bases par le biais d'une procédure de conventionnement avec l'Etat.



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/rapports-classes/crfinc.html>

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-593-notice.html>

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06  
Téléphone : 01.42.34.28.95  
Télécopie : 01.42.34.26.06

**François Marc**  
(Soc, Finistère),  
Rapporteur



**Pierre Jarlier**  
(UCR, Cantal),  
Rapporteur

