



Département Finances
Dossier suivi par Alain ROBY

L'ASSIETTE DES IMPOTS LOCAUX :

- SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DEMONSTRANT L'URGENCE D'UNE REFORME
- TRAVAUX ACTUELS SUR LA REVISION DES VALEURS LOCATIVES (COMITE BALLADUR, CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, ASSEMBLEE NATIONALE)

- La **Cour des comptes** a procédé à une **enquête**, dans les **services fiscaux**, afin d'évaluer l'**efficience** de leurs **travaux d'établissement et de gestion des valeurs locatives** servant d'assiette aux **impôts directs locaux**.
- Après avoir constaté la grande **opacité** du **dispositif**, jugé exagérément **complexe, fragile**, d'un **coût mal cerné**, et aboutissant à une **situation obsolète et inéquitable**, la Cour a proposé des **pistes** quant au **choix** de l'**assiette** future :
 - sur des **valeurs économiques réelles** ; dans ce cas, il conviendrait de déterminer si celles-ci :
 - . feraient l'objet d'une **déclaration obligatoire et systématique**,
 - . ou seraient prises en compte **au fil de l'eau**, à l'occasion des **mutations**,
 - ou sur des **valeurs administrées**, ce qui supposerait :
 - . soit une **révision générale des bases**, à partir des **travaux** effectués en **1991 et 1992**,
 - . soit une **simplification** du dispositif d'**établissement des bases**, couplée à une **actualisation** de celles-ci.
- Quels que soient les choix qui seront retenus, la Cour souhaite que soient **privilégiées** :
 - la **simplicité** des **procédures**,
 - la **transparence** pour le **contribuable**,
 - et des **garanties** de **stabilité** pour les **finances locales**.
- Par ailleurs, divers **travaux récents** (Comité Balladur, Conseil des prélèvements obligatoires, Assemblée Nationale) préconisent une **révision** des **valeurs locatives** actuelles, à l'initiative de l'administration fiscale. Ces travaux sont présentés en **annexe**.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
UN PROCESSUS OPAQUE.....	2
Une chaîne d'opérations longue et complexe	2
Un processus marqué par de nombreux points de fragilité.....	3
Un coût mal cerné.....	4
UN DISPOSITIF OBSOLETE ET INEQUITABLE	5
La double origine de l'obsolescence des bases	5
Les conséquences de l'obsolescence : des valeurs éloignées de la réalité et inéquitables	6
Des facteurs d'inéquité	8
Un élément de vulnérabilité pour les ressources des collectivités territoriales	8
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	8
Les pistes possibles.....	9
Les recommandations de la Cour	9

ANNEXES : TRAVAUX ACTUELS SUR LA REVISION DES VALEURS LOCATIVES (COMITE BALLADUR, CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, ASSEMBLEE NATIONALE), LES IMPOTS A ASSIETTE CADASTRALE, LES 13 ETAPES DU CALCUL DE L'IMPOT, EXEMPLE DE CALCUL D'UNE COTISATION... 10

INTRODUCTION

▪ La **Cour des comptes** a récemment conduit, dans les **services fiscaux**, une **enquête** sur la manière dont ils établissent et gèrent les **valeurs locatives** servant d'**assiette** aux **impôts directs locaux**, afin d'en évaluer l'**efficience**.

▪ Les **taxes directes locales**, qui apportent aux collectivités locales un peu plus de **66 milliards d'euros**, sont le résultat du **produit** :

- d'une **assiette** (bases cadastrales établies par l'Etat),
- et d'un **taux** (voté par les collectivités territoriales, chacune en ce qui la concerne).

☞ *Le législateur a, en effet, souhaité instaurer une dualité de responsabilité dans la détermination du montant des taxes locales.*

▪ Les **modes de gestion des bases** sont ainsi **au cœur** de la **relation entre l'Etat** et les **collectivités territoriales**. La mesure de leur efficience revêt un intérêt particulier dans le contexte des **réflexions institutionnelles** en cours sur les compétences et les ressources de celles-ci.

En outre, la **conjoncture financière et économique**, marquée par un **ralentissement** de la **construction**, est de nature à **ralentir** le **dynamisme spontané** des **bases cadastrales**, rendant d'autant plus **nécessaire** la **modernisation** de leur **gestion**.

- La Cour a examiné :
- les **modes d'organisation** retenus pour la **gestion des bases cadastrales**,
 - l'**évolution des effectifs** chargés de cette mission,
 - et le **coût** de celle-ci **pour l'Etat**.

Afin d'apprécier l'**efficacité fiscale** du dispositif, elle a également **mesuré** les **résultats** obtenus au regard :

- du **rendement** de l'impôt,
- de sa **transparence**,
- et de son **équité**.

▪ L'enquête de la Cour montre que le **processus d'établissement** des **bases cadastrales** par la **Direction générale des finances publiques (DGFIP)** est d'une grande **opacité** : il est à la fois exagérément **complexe**, **fragile** et d'un **coût mal cerné**.

En outre, l'**absence** de **révision générale des bases** depuis **1970**, combinée à une **mise en œuvre trop restreinte** des **procédures d'actualisation** par les services fiscaux, produit une **situation obsolète et inéquitable**.

UN PROCESSUS OPAQUE

▪ Les **opérations** permettant de déterminer la **valeur locative** d'un bien constituent une **chaîne longue et complexe**, marquée par de **nombreuses fragilités**, au **coût mal identifié**.

UNE CHAÎNE D'OPÉRATIONS LONGUE ET COMPLEXE

LES PROPRIÉTÉS A USAGE D'HABITATION

▪ Les propriétés à usage d'habitation représentent **30 millions de locaux**.

Le **calcul** de leur **valeur locative** revient à **multiplier** :

- une **surface pondérée**, obtenue après de **nombreuses opérations**,
- par le **tarif** de la **catégorie** dans laquelle est classé le bien.

▪ **13 étapes** sont suivies par les **agents** de l'**administration fiscale** pour aboutir à la **fixation** de la **valeur locative**.
[voir annexes 3 et 4]

LES LOCAUX INDUSTRIELS

- La **détermination** de la **valeur locative cadastrale** des **locaux industriels** est une opération **moins complexe**.

Elle se fonde sur la **méthode comptable** (article 1499 du CGI) : le **prix de revient** des différents éléments (terrains et constructions), est :

- **revalorisé** annuellement par les **coefficients** prévus en matière de **révision des bilans**,
- puis **affecté** d'un **coefficient** fixé par **décret** en Conseil d'Etat.

LES LOCAUX COMMERCIAUX

- **Trois méthodes** sont utilisées (article 1498 du CGI) :
 - évaluation à partir des **baux conclus avant 1970** (5,7 % du parc),
 - évaluation par **comparaison** (92,7 % du parc),
 - évaluation par **appréciation directe** (1,5 %).

UN PROCESSUS MARQUE PAR DE NOMBREUX POINTS DE FRAGILITE

DES MOYENS LIMITES POUR APPRECIER LA VALEUR CADASTRALE DU BIEN

- Le processus de détermination des valeurs cadastrales pâtit d'une **forte contradiction** entre :
 - le **nombre** et la **nature** des **critères** utilisés pour établir cette valeur,
 - et les **moyens** de l'**administration** pour en vérifier l'existence.
- Les **permis de construire** constituent le **principal outil** de renseignement des services.

Les **informations** contenues dans ceux-ci sont toutefois d'une **précision inégale** pour les 36700 communes françaises, à supposer même que le **droit** soit totalement **respecté**.

En outre, des **dispositions récentes** viennent **réduire** les **obligations** relatives à ces permis.

La notion de **changement de consistance** n'a **jamais** inclus les **modifications intérieures** du bien.

☞ *Par exemple, la construction de trois salles de bains ne nécessite pas de permis et n'est donc pas portée à la connaissance des services fiscaux.*

- La **situation** est encore plus contrastée en cas de **changement de propriétaire**.

Les **renseignements** concernant le bien qui arrivent dans les services fiscaux sont **parcellaires** et **rarement exploités**.

☞ *La Cour précise que le descriptif du bien peut être très incomplet et ne détailler que partiellement les éléments de confort. « Certains professionnels, soucieux d'optimisation fiscale pour leurs clients, y veillent particulièrement ».*

En outre, dans ce cas, **aucune obligation déclarative** ne s'impose aux **contribuables**.

Les **pratiques** des **services fiscaux** sont **différentes** selon les départements :

- certains n'envoient **aucun formulaire** destiné à recueillir des **renseignements** à l'occasion d'une mutation,
- d'**autres** le font **systématiquement**.

☞ *Les professionnels (syndics, gestionnaires de biens, etc.) sont parfaitement informés du caractère non obligatoire de la réponse aux services fiscaux (contrairement aux contribuables non professionnels qui répondent plus volontiers).*

- La Cour a constaté que les **services fiscaux** ne vérifiaient **pas systématiquement** la **cohérence** entre :
 - le **prix d'achat** du bien,
 - et la **catégorie** dans laquelle il est classé.

- La DGFIP met en place (de façon expérimentale, dans trois départements) un **livret foncier**, accompagné d'une **déclaration pré-remplie**, à diffuser aux **acquéreurs d'un bien**.

☞ *L'expérience, réalisée en partenariat avec le notariat, venant de débiter, il est impossible d'en faire le bilan :*

- *tant du point de vue du « civisme » déclaratif,*
- *que de la capacité des services fiscaux à exploiter les déclarations.*

En tout état de cause, cette initiative ne règle **pas les problèmes d'égalité entre contribuables**.

Par exemple, un **redevable, propriétaire** depuis plusieurs années d'un **bien** dans lequel il a fait réaliser d'**importants travaux**, pourra être **taxé** sur la base d'une **assiette sans rapport** avec les **éléments réels de confort** dont il bénéficie.

UN RISQUE NON NEGLIGEABLE D'ERREURS MATERIELLES OU D'APPRECIATION

- La **complexité** du processus d'**établissement des bases** crée inévitablement des **risques d'erreurs**.

Si **certaines des 13 opérations** sont totalement **automatisées** (calculs d'actualisation, de revalorisation ou l'application de taux), il n'en va pas de même de celles qui relèvent d'une **évaluation du bien**.

Certains **critères** renvoient à une **appréciation purement subjective** :

- la **classification** dans la **catégorie**,
- l'**appréciation** de l'**état d'entretien** de la partie principale de l'immeuble,
- le **jugement** porté sur les avantages et les inconvénients de la **situation générale** du bien ou de sa **situation particulière**.

Les **risques d'erreurs** peuvent également être d'**ordre matériel** (décompte exhaustif de tous les éléments de pondération ou vérification de la pérennité de certaines annexes).

La **faiblesse** des **contrôles** effectués est ainsi **justifiée** par l'administration :

- la « **liste 41** » est remise aux **communes chaque année**, ce qui instaure un **contrôle implicite** par la **collectivité locale**,
- le **contentieux** de l'évaluation est **faible**.

☞ *Ces arguments ne satisfont pas la Cour :*

- *le législateur a expressément confié aux services de l'Etat la responsabilité de l'assiette (afin d'éviter des distorsions entre collectivités),*
- *la commission communale des impôts directs ne peut pas être considérée comme un contrôle de 2^{ème} niveau.*

Quant à la **faiblesse des contentieux**, elle est de plus en plus marquée : 80 000 réclamations en 2007 (sur plus de 22 millions d'articles émis pour la taxe foncière bâtie), pour 120 000 en 1995.

La Cour attribue une partie de la **faiblesse des contentieux** à l'**opacité** du processus, même si « la **faiblesse de la valeur locative, comparée au loyer réel, facilite l'acceptation de l'imposition** ».

UN COUT MAL CERNE

- Le **nombre** et la **complexité** des **opérations** exigées pour l'établissement des bases cadastrales requièrent un **nombre important d'agents**, dont l'**évolution** est devenue **imprécise**.

DES EFFECTIFS QUI NE SONT PLUS QUANTIFIES DEPUIS 2005

- En **2005**, sur un total de **6 058 agents du cadastre** dans les services déconcentrés, **3 020 agents (82 % des effectifs non affectés à des tâches topographiques dans les 294 centres des impôts fonciers et les 17 bureaux antennes)** assuraient, pour l'essentiel, les **tâches dites fiscales** :

- l'**évaluation** de tous les **biens fonciers** (à l'exception des établissements industriels),
- le **recensement** des **changements** affectant les **bases d'imposition**,
- la **mise à jour** des **débiteurs de taxes foncières**,
- le **traitement** du **contentieux** de l'évaluation et de l'attribution.

☞ *La DGFIP allègue que la fusion des CDI et des CDIF ne permet plus d'identifier aussi précisément les effectifs.*

- De même, les dernières **mesures** du **coût** de l'**assiette** et du **contrôle** de l'impôt, évalué à **230 millions d'euros**, ont été réalisés **avant** la **fusion**.

UN COUT DE GESTION DE L'ASSIETTE SURFACTURE

- Le **montant total** de l'imposition est **majoré** :
 - de **4,40 %** pour **frais d'assiette et de recouvrement** de l'impôt foncier,
 - et de **3,60 %** pour les **dégrèvements et admissions en non valeur**.
- ☞ *Le taux pour frais d'assiette et de recouvrement a été de 4,00 % jusqu'en 1990, avant d'être porté à 4,40 % en 1991 et 1992, au motif de la révision en cours des bases cadastrales.*

Il a été pérennisé par la loi de finances pour 1996, alors que la révision des bases n'a pas été mise en œuvre...

- S'agissant de la **taxe d'habitation**, les **prélèvements** effectués par l'Etat s'élèvent :
 - à **4,40 %** pour les **résidences principales**,
 - à **8,00 %** pour les **résidences secondaires**.
 - Le taux de **4,40 %** ne correspond **pas** à la **réalité des coûts** pour l'Etat. Ceux-ci sont chiffrés, en **2006**, par les deux directions de la DGFiP, à **1,75 %** du **produit collecté** (soit une différence de **655 millions d'euros** pour les seules **taxes foncières**).
- ☞ *La Cour des comptes estime non acceptable que l'Etat laisse se pérenniser deux prélèvements (frais d'assiette et de recouvrement d'une part, frais de dégrèvements et d'admissions en non-valeur d'autre part) détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser.*

UN DISPOSITIF OBSOLETE ET INEQUITABLE

- L'**obsolescence** des **bases cadastrales** a une **double origine** :
 - une **absence** de **révision générale**,
 - une **mise en œuvre trop restreinte** des procédures d'**actualisation**.
- ☞ *Cet état de fait produit des situations inéquitables et crée un risque de fluctuation des ressources pour les collectivités locales, l'assiette des taxes ne progressant que grâce aux constructions neuves.*

LA DOUBLE ORIGINE DE L'OBSOLESCENCE DES BASES

- L'**échec** de la **révision générale** intervenue après la loi de 1990, comme la **gestion** souvent « **routinière** » des **bases cadastrales** par l'administration, produisent une situation de **grave obsolescence**.

L'ABSENCE DE REVISION GENERALE DES BASES DEPUIS 1970

- Un **rapport** du **Conseil des impôts**, paru en 1989, soulignait les **défauts** des **modalités** retenues pour l'**assiette** des taxes locales, qui se caractérisaient par l'**absence** de **prise en compte** :
 - des **réalités économiques**,
 - de la **valeur réelle** des **biens**.

Le rapport mentionnait le **caractère inéquitable** des **classifications** opérées :

- les **immeubles anciens** des **centres-villes**, dont l'**état réel** n'avait **pas** été **actualisé**, étaient **sous-fiscalisés**,
 - les **habitations collectives** construites à la **fin des années 60** étaient **surfiscalisées**, puisque dotées du « **confort moderne** ».
- Le Conseil des impôts préconisait une **adaptation** du système, pour le rendre **plus équitable** fiscalement, et **plus efficace** :
 - en **simplifiant** les **critères de calcul** des bases cadastrales,
 - en **révisant** les **bases cadastrales** à une **fréquence régulière**.

- La **non-application** de la loi de 1990 est à l'origine d'une **curiosité administrative** : la **juxtaposition** dans l'**informatique** de l'ex-DGI de **deux bases de données**, l'une datant de **1970**, l'autre de **1991/1992**.

☞ *Le même bien a, aujourd'hui, une valeur 1970 et une valeur 1990, cette dernière n'étant pas utilisée.*

Elle a surtout contribué à **figer le paysage fiscal** à la situation des **années 70**.

☞ *Les catégories servant à classer les biens des particuliers :*

- *sont définies dans le CGI par des critères archaïques,*
- *et sont déclinées, commune par commune, par des procès-verbaux qui reproduisent les mêmes défauts.*

- L'enquête de la Cour a relevé que des **biens très similaires** relevaient de **classements différents** selon les communes.

A la **fragilité juridique** s'ajoute la **fragilité matérielle** : les **procès-verbaux** de **1970** établis sur un **support papier** sont dans un **état de conservation dégradé**.

☞ *La DGFIP n'a entrepris qu'en 2008 leur dématérialisation.*

UNE ACTUALISATION TRES PEU FREQUENTE

- Même si l'**absence de révision générale** des bases représente un **handicap majeur** pour moderniser l'assiette, une **réponse partielle** à ce constat, **insuffisamment mise en œuvre** selon la Cour, pourrait être apportée par le biais des procédures d'**actualisation** :

- **création de nouvelles catégories** dans les PV communaux ou **mise à jour des locaux de référence**.
☞ *En fait, les PV complémentaires se sont presque partout limités à prendre en compte les piscines.*
- **constat de l'amélioration de l'habitat**, local par local, et **reclassement** des biens concernés.
☞ *L'enquête de la Cour a constaté que la « vérification sélective des locaux » (VSL), officieusement dénommée « sorties de frigidaire », jouait un rôle marginal dans l'augmentation des bases.*
- **application** de la procédure annuelle de **constatation des changements de caractéristiques physiques** (qui est aussi **peu effective**).

LES CONSEQUENCES DE L'OBSOLESCENCE : DES VALEURS ELOIGNEES DE LA REALITE ET INEQUITABLES

- L'**absence de révision** des bases et les **défaillances** de l'actualisation produisent un **classement** des biens immobiliers **sans rapport** avec la réalité et **peu équitable**.

UN CLASSEMENT SANS RAPPORT AVEC LA REALITE DU PARC IMMOBILIER

- Les **classements** opérés restent **tributaires** des **équilibres entre catégories** existant dans les **années 1970**.

Il en résulte une **forte concentration** du parc immobilier :

- dans la **catégorie 6**, supposée refléter un **confort quasi-inexistant**,
- et dans la **catégorie 5**, dont le descriptif suggère un **confort modeste**.

Les **catégories 7 et 8**, qui renvoient théoriquement à un **habitat très délabré**, restent **fortement représentées**.

- Comme le montrent les **tableaux** ci-après, la **prise en compte** de l'**amélioration de l'habitat** se fait à un **rythme peu soutenu**.

Classement des maisons individuelles

Catég.	2000	Part %	2007	Part %	Evolution en % 2000 -2007
1 et 1M	160	0,001 %	219	0,001 %	+ 36,88 %
2 et 2M	2 808	0,017 %	3 920	0,022 %	+ 39,60 %
3 et 3M	63 947	0,391 %	80 982	0,455 %	+ 26,64 %
4	498 711	3,048 %	623 094	3,501 %	+ 24,94 %
4M	364 548	2,228 %	487 664	2,740 %	+ 33,77 %
5	4 406 582	26,934 %	5 307 713	29,820 %	+ 20,45 %
5M	2 400 669	14,674 %	2 854 297	16,036 %	+ 18,90 %
6	5 890 330	36,004 %	6 322 215	35,519 %	+ 7,33 %
6M	467 590	2,858 %	493 630	2,773 %	+ 5,57 %
7 et 7M	1 947 217	11,902 %	1 390 811	7,814 %	- 28,57 %
8	317 862	1,943 %	234 807	1,319 %	- 26,13 %
Total	16 360 424	100,000%	17 799 352	100,000 %	+ 8,80 %

Classement des logements collectifs (appartements)

Catég.	2000	Part %	2007	Part %	Evolution en % 2000 - 2007
1 et 1M	831	0,006 %	798	0,005 %	- 3,97 %
2 et 2M	14 028	0,097 %	14 493	0,095 %	+ 3,31 %
3 et 3M	208 611	1,444 %	229 871	1,504 %	+ 10,19 %
4	1 115 495	7,720 %	1 232 019	8,060 %	+ 10,45 %
4M	600 923	4,159 %	725 942	4,749 %	+ 20,80 %
5	4 486 723	31,051 %	4 978 081	32,569 %	+ 10,95 %
5M	2 234 923	15,467 %	2 431 964	15,911 %	+ 8,82 %
6	4 587 829	31,751 %	4 788 680	31,329 %	+ 4,38 %
6M	248 188	1,718 %	233 685	1,529 %	- 5,84 %
7 et 7M	896 034	6,201 %	609 739	3,989 %	- 31,95 %
8	55 732	0,386 %	39 661	0,259 %	- 28,84 %
Total	14 449 317	100,000 %	15 284 933	100,000 %	+ 5,78 %

▪ Si la **diminution des biens classés en catégories 7 et 8 est incontestable**, la DGFIP recense néanmoins encore **1 625 618 maisons et 649 400 appartements** classés dans ces catégories, alors que les **chiffres de l'INSEE et de la Fondation Abbé Pierre sont beaucoup moins importants**.

▪ La Cour remarque que si le **classement** dans ces catégories recouvrait la **réalité**, il faudrait en conclure que les **classes moyennes** de notre pays disposent, en **2008** :

- d'une **cuisine** comme seule **pièce de réception**,
- et, très aléatoirement, d'une **salle d'eau**...

Il faudrait également considérer que le nombre des **maisons de luxe** ou de **très grand luxe** se limite à **4 139 unités** sur le territoire national (15 291 appartements)...

DES FACTEURS D'INEQUITE

- L'**obsolescence** des **bases**, même si elle affecte l'ensemble du parc immobilier, est **plus marquée** dans certains cas, et donc **créatrice** de **situations inéquitables**.
- Les **effets** de l'**absence** de **révision générale** depuis 1970 ne sont **pas** les **seuls responsables** des **défauts d'équité** du dispositif actuel :
 - une **construction neuve** ou un **bien** ayant connu une **lourde rénovation extérieure** sont **portés à la connaissance** des **services fiscaux** et classés dans la **bonne catégorie**,
 - un **bien ancien**, soumis à **aucun permis de construire** (ou déclaration obligatoire) peut continuer d'appartenir à une **catégorie très inférieure** à son niveau réel de confort,
 - un bien qui fait l'objet d'une ou plusieurs **mutations** peut donner lieu à une **actualisation** de sa valeur,
 - un immeuble soumis à **aucune mutation** échappe à ce dispositif.
- La **faible prise en compte** par les services fiscaux des **changements** de **caractères physiques** ou d'**environnement** empêche de **déclasser** des **immeubles** construits dans les **années 1960 ou 1970**, aujourd'hui **dégradés**.

UN ELEMENT DE VULNERABILITE POUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Le **dynamisme** de l'**assiette** des taxes locales est **lié** au **niveau** élevé des **constructions neuves**.
☞ *En cas de fléchissement de la construction (comme actuellement), le défaut d'actualisation des bases représente une menace réelle pour les ressources des collectivités locales.*

UN DYNAMISME DES BASES PORTE PAR LES CONSTRUCTIONS NEUVES

- S'agissant de l'impôt sur les **propriétés non bâties**, on constate une **évolution négative**, due à la multiplicité des **exonérations** en faveur des **exploitations agricoles** :
 - **- 9,5 % en 10 ans** en euros constants,
 - **- 18,5 % hors coefficient de revalorisation**.
- Pour l'impôt sur les **propriétés bâties**, le **dynamisme** des bases est **réel** :
 - **+ 39 % en 10 ans** en euros courants,
 - **+ 21,3 % hors coefficient de revalorisation**.
- Pour la **taxe d'habitation**, les chiffres sont respectivement de **+ 39,2 %** et **+ 21,5 %**.
☞ *Ces chiffres sont loin de refléter le niveau réel de l'augmentation de la valeur du parc immobilier, qui s'élève à **+ 145 %** pour les 10 dernières années.*

UNE ASSIETTE APPELEE A STAGNER EN CAS DE FLECHISSEMENT DE LA CONSTRUCTION

- Les **défauts d'actualisation** des bases, longtemps **dissimulés** par le nombre élevé des **constructions neuves**, sont susceptibles d'**apparaître de manière beaucoup plus accentuée** dans une **conjoncture** de forte **baisse de la construction**.
☞ *Les collectivités devraient alors :*
 - *augmenter les taux appliqués à une assiette devenue atone,*
 - *ou diminuer les abattements et exonérations divers amputant le produit fiscal.*

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

- Les **constats** de l'enquête rendent **indispensable** un **changement**, qu'ils tiennent :
 - à la **complexité** et à l'**opacité** du dispositif,
 - à son caractère **obsolète** et **inéquitable**, qui s'aggrave d'année en année,
 - ou au **risque** qu'il représente **pour les finances locales**.

LES PISTES POSSIBLES

- Un **premier choix** consisterait à **déterminer** si l'**assiette** des taxes locales doit être **fondée** :
 - sur des **valeurs économiques réelles**,
 - ou sur des **valeurs administrées**.

Si l'option privilégiant la **valeur économique réelle** du bien était retenue, il conviendrait de **déterminer** si celle-ci :

- ferait l'objet d'une **déclaration obligatoire et systématique**, comme pour l'impôt de solidarité sur la fortune,
- ou serait prise en compte **au fil de l'eau**, à l'occasion des **mutations**.

Si un dispositif fondé sur des **valeurs administrées** était **maintenu**, il faudrait mettre en place :

- soit une **révision générale des bases**, à partir des **travaux effectués en 1991 et 1992**,
- soit une **simplification** du dispositif d'**établissement des bases**, couplée à une **actualisation** de celles-ci.

- La Cour des comptes ne sous-estime pas les **difficultés** d'une **réforme** de cette nature.

Le maintien du **statu quo** pendant de trop longues années n'a pu qu'**aggraver** les **effets de transferts** potentiels **entre contribuables** et **entre collectivités territoriales**, en cas de modifications apportées au dispositif.

Ces **effets** devraient pouvoir être **lissés sur plusieurs années**.

Quels que soient les choix retenus, ceux-ci devraient **privilégier** :

- la **simplicité** des **procédures**,
- la **transparence** pour le **contribuable**,
- et des **garanties** de **stabilité** pour les finances locales.
- En toute hypothèse, la **DGFIP**, pour ce qui la concerne, doit **gérer** beaucoup **plus efficacement** un segment de la fiscalité auquel elle doit accorder toute l'attention nécessaire, en raison de l'**enjeu** qu'il représente **pour les citoyens**.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

- La Cour **recommande** :
 - de **sécuriser** les **procédures d'évaluation** des **valeurs cadastrales**, en **mettant en place** :
 - . une **véritable « traçabilité »**,
 - . et des **contrôles** de **1^{er} et 2^{ème} niveau**.*☞ Cette exigence est encore plus forte, dans le cas où le dispositif actuel serait prorogé dans toute sa complexité.*
 - de mettre en œuvre une **gestion** beaucoup **plus dynamique** des bases.
 - ☞ *A droit constant, la DGFIP doit se doter d'un programme d'actualisation des bases existantes, à travers des vérifications sélectives des locaux (VSL) beaucoup plus nombreuses et régulières.*
 - de mettre en place des **outils de suivi** permettant de **mesurer** précisément les **gains de productivité** obtenus :
 - . par la **fusion** des **centres des impôts** et des **centres des impôts fonciers**,
 - . et désormais par la **constitution** des **services des impôts des particuliers**.
 - de **clarifier** les **relations** avec les **collectivités territoriales** :
 - . afin que les **coûts de gestion** de l'**assiette** et du **recouvrement** des **taxes locales** se rapprochent des **coûts réels**,
 - . principe qui doit valoir aussi pour la **part** prise par l'**Etat** dans la **compensation** des **dégrèvements** et **admissions en non-valeur**.
 - de **rompre** avec l'**opacité totale** qui entoure l'**assiette** de la fiscalité locale pour le **contribuable**, en faisant figurer sur sa **feuille d'imposition** les **calculs** qui ont déterminé la **valeur cadastrale** du local concerné.
 - ☞ *Le redevable doit pouvoir connaître la catégorie dans laquelle est classé son bien et l'ensemble des pondérations qui déterminent sa valeur locative.*

ANNEXE 1

Les propositions du rapport Balladur en vue d'une révision des valeurs locatives foncières et d'une actualisation de celles-ci tous les 6 ans

▪ Pour **éviter** que la **révision des bases foncières** ne prenne un **tour par trop brutal** et n'alimente les **polémiques** où seuls donnent de la voix les contribuables dont la situation fiscale perd soudain le **charme discret d'avantages supposés acquis**, et pour assurer aux collectivités locales des **ressources fiscales** qui ne soient **pas soumises** à de trop **fortes fluctuations d'une année sur l'autre**, le Comité suggère que cette révision se fonde sur des **valeurs locatives administrées** qui tiennent compte du **marché immobilier**.

L'idée d'une **révision progressive** des bases foncières, qui n'interviendrait, sur la base de la seule valeur vénale, qu'à l'occasion des mutations immobilières ne lui a **pas** paru être à la **hauteur de l'enjeu**, dans la mesure où la **révision** ainsi mise en œuvre serait **lente** et sans doute **génératrice de perturbations du marché immobilier**.

▪ Quant à la **méthode** à suivre, il n'appartient pas au Comité de formuler sur ce point des recommandations qui relèvent de l'**appréciation d'opportunité** du seul gouvernement. Toutefois, il lui a semblé que, des propositions qui ont été formulées devant lui, il pouvait retenir que les **procédures dites « décentralisées »**, qui laisseraient aux élus locaux l'**initiative** de la **révision des bases locatives** ne feraient pas montre d'un grand courage politique de la part du gouvernement et auraient **peu de chances de produire avant longtemps un résultat de grande ampleur**.

▪ Aussi le Comité émet-il le **vœu** que la **révision des valeurs locatives** constitue l'**un des aspects** de la **réforme globale des collectivités locales** qu'il propose, et que soient **mis à l'étude** dans les meilleurs délais les **mécanismes techniques** permettant de **limiter** et d'**étaier** les **transferts de charges entre contribuables**.

Il recommande vivement que cette occasion soit saisie pour mettre en place un **système d'évaluation périodique et automatique** des **bases locatives**, afin que, dans quelques années, la même question ne se pose à nouveau dans les mêmes termes. Il lui a semblé en effet que la **démocratie locale** et l'**autonomie financière** des collectivités locales seraient des **notions vides de sens** s'il fallait attendre **40 ans** de plus pour que l'**assiette des impôts fonciers** soit **révisée**.

▪ C'est pourquoi le **Comité propose** que la loi :

- prévoie que la **réévaluation des valeurs locatives** se déroule, à l'**initiative de l'administration fiscale**, sur la base de **valeurs administrées non déclaratives** tenant compte de la **valeur vénale**,
- **encadre les transferts de charges** en résultant pour les **contribuables**,
- mette en place un **mécanisme d'étalement** de ces **transferts sur plusieurs années**,
- et établisse une **procédure automatique de réévaluation** tous les **6 ans**.

Le débat sur les taxes foncières dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages (mars 2009)

▪ Les **taxes foncières** présentent d'**importantes limites**, les principales d'entre elles étant l'**obsolescence** des **bases cadastrales** et les **effets pervers** que celle-ci peut engendrer.

▪ L'**incapacité** de mener à son terme la **révision des bases** pourtant prévues par la loi rend plus visibles les **défauts** de ces taxes. Cette situation conduit à s'interroger sur la **possible substitution** d'une **autre base censée mieux refléter les réalités économiques et sociales des territoires**.

▪ La **substitution des valeurs vénales** aux valeurs cadastrales actuellement utilisées permettrait probablement de **mieux refléter la richesse** et le **dynamisme des territoires**, du moins pour ceux d'entre eux où le nombre de transactions est suffisant.

Toutefois, elle **renforcerait** aussi les **inégalités entre les territoires**, obligeant l'État à mettre en place des **mécanismes de péréquation coûteux**.

Le **passage aux valeurs vénales** accentuerait par ailleurs la **dépendance des recettes fiscales** à l'égard des **cycles de marché**, alors que les collectivités territoriales ont **besoin** au contraire d'une **grande stabilité financière**.

Enfin, il n'éviterait **pas des transferts de charges massifs entre contribuables et entre territoires**, ce qui est justement la raison pour laquelle la **révision des bases cadastrales** est en **suspens depuis près de 20 ans**.

La **solution la plus rationnelle** serait en réalité de **mener celle-ci à son terme**.

**L'amendement (en PLFR 2009) prévoyant une révision générale des valeurs locatives
des immeubles bâtis au cours de l'année 2009
(adopté par la commission des finances de l'Assemblée Nationale et retiré lors du vote)**

EXPOSE DES MOTIFS

▪ **2009** doit être l'année de la réforme de la fiscalité locale. L'épuisement du système de financement actuel des collectivités locales, la nécessité d'une réforme en profondeur de l'imposition locale des entreprises et les conclusions de la commission installée par le Président de la République sur la réforme des collectivités l'imposent.

Cette réforme ne pourra pas être conduite sans un inventaire précis de l'actuelle fiscalité locale, en particulier dans la perspective d'une rationalisation des impôts par échelon de collectivités.

▪ Il est donc indispensable de procéder au plus vite à une révision générale des bases de notre fiscalité directe locale, sur la base de celle entreprise à compter de 1990, et dont les résultats n'ont jamais produit d'effet faute d'incorporation dans les rôles.

▪ Tel est l'objet du présent amendement qui demande qu'il soit procédé à une nouvelle révision selon les modalités de la loi du 30 juillet 1990, afin que le Parlement dispose avant le 30 septembre 2009 d'une vision exacte de ses effets.

L'amendement ne prévoit pas d'incorporation immédiate des résultats de cette révision dans les rôles, ni les conditions dans lesquelles les effets d'une telle incorporation pourraient être aménagés dans le temps.

En effet, l'objectif de cette révision est de permettre que la prochaine réforme des impôts directs locaux s'opère sur une base sincère et renouvelée.

TEXTE DE L'AMENDEMENT

I. Il est procédé à une révision générale des valeurs locatives des immeubles bâtis retenus pour l'assiette des impositions directes locales dans les conditions fixées par les articles 2 à 12, 29 à 34, et 43 à 45 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

II. Pour l'application en 2009 des dispositions des articles 7 à 12 de la loi n° 90-669 précitée, les comités de délimitation des secteurs d'évaluation et les commissions communales des impôts directs se prononceront en priorité sur une actualisation des classements, des délimitations de secteurs et des tarifs définis lors de la précédente révision générale.

Lorsque cette actualisation est impossible, lorsque le comité prévu à l'article 43 de la loi n° 90-669 précitée ou lorsque la commission communale des impôts directs l'estime nécessaire, il est procédé à une nouvelle évaluation des immeubles bâtis à usage d'habitation sur le territoire de la commune, dans les conditions fixées par ladite loi.

III. La date d'incorporation dans les rôles des résultats de cette révision et, le cas échéant, les modalités selon lesquelles ses effets pour les contribuables et les collectivités territoriales seront étalés dans le temps seront prévues par une loi ultérieure.

IV. Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 septembre 2009, un rapport retraçant l'ensemble des conséquences de la révision pour les contribuables et les collectivités territoriales.

ANNEXE 2

LES IMPOTS A ASSIETTE CADASTRALE

- Les **impôts locaux** dont l'**assiette** procède, partiellement ou totalement, des **bases cadastrales**, constituent une **ressource majeure pour les collectivités territoriales**.

Selon la DGFIP, les **ressources de fonctionnement** de l'**ensemble des collectivités territoriales** (communes, départements, régions, collectivités à fiscalité propre), en **2007**, se sont élevées à **169,7 milliards d'euros** dont **66,1 milliards d'euros** pour les **impôts** dont l'**assiette** est totalement ou partiellement **fondée sur les bases cadastrales**.

- **Cinq impôts** sont concernés :
 - les **deux taxes foncières**, bâtie et non bâtie (**15,25 milliards d'euros** en **2007**) : l'**assiette** repose sur la **valeur locative cadastrale** à laquelle est appliquée un **abattement de 50 % pour le bâti** et de **20 % pour le non bâti**,
 - la **taxe d'habitation** (**19,2 milliards d'euros** en **2007**) : l'**assiette** repose sur la **valeur locative de l'immeuble occupé**,
 - la **taxe professionnelle** (**26,8 milliards d'euros** en **2007**) : l'**assiette** est beaucoup plus complexe et les **bases cadastrales** y interviennent à hauteur de **16 %**,
 - la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (**4,8 milliards d'euros** en **2007**) : son assiette est établie d'après le **revenu net** servant de **base** à la **taxe foncière sur les propriétés bâties**.
- Si les **ressources** dont ont disposé les **collectivités locales**, en **2007**, au titre de ces **cinq impôts** se sont élevés à **66,1 milliards d'euros**, ce chiffre ne correspond **pas** au **montant acquitté par le contribuable local**, pour deux raisons :
 - l'**Etat** a pris à sa charge **16 milliards d'euros**, afin de **compenser des exonérations et dégrèvements divers**,
 - le **produit voté et perçu** par les collectivités territoriales est **augmenté d'un prélèvement (5,5 milliards d'euros en 2007)** correspondant aux **frais de gestion** perçus par l'**Etat**.

ANNEXE 3

<p>1. La propriété à usage d'habitation est d'abord classée dans une catégorie en fonction des éléments de confort qu'elle est supposée détenir.</p>	<p>Il existe 8 catégories, elles-mêmes divisées en sous catégories (6M ; 6, 5M, 5...), allant du local très dégradé (catégorie 8) au grand luxe (catégorie 1). Les dépendances isolées sont classées de la catégorie A à D et celles de pur agrément de CA à DA.</p>
<p>2. La surface pondérée comparative est ensuite calculée.</p>	<p>L'administration fiscale part d'une surface de référence, dite « surface réelle » dans le CGI, correspondant au nombre de mètres carrés au sol. Ce mode de calcul de la surface est différent des règles imposées au marché immobilier (calcul en loi Carrez) qui ne prennent en compte que les surfaces dont la hauteur sous plafond est supérieure à 1,80 mètre. Cette surface de référence est pondérée par l'appartenance à la catégorie au terme d'un calcul réalisé à travers trois tranches de superficie. Pour une maison individuelle : - les premiers 20 m2 sont affectés d'un coefficient variant de 3 (catégorie 1) à 1,10 (catégorie 8), - les mètres carrés suivants sont affectés d'un coefficient uniforme de 0,90 jusqu'à un plafond correspondant à la norme de la catégorie, - les mètres carrés supplémentaires par rapport à la norme de la catégorie sont affectés d'un coefficient de 0,75. Dans un immeuble collectif, les premiers 20 m2 sont affectés d'un coefficient de pondération variant de 2,60 à 1,05.</p>
<p>3. La surface pondérée nette est alors déterminée.</p>	<p>Un correctif appliqué à la surface pondérée comparative, pour tenir compte de l'état d'entretien de la partie principale.</p>
<p>4. Un coefficient de situation générale et particulière est affecté à la surface pondérée nette.</p>	<p>Ce coefficient tient compte : - de la situation générale du bien dans la commune (proximité ou éloignement du centre ville, cadre tranquille, risques d'inondation), - et de sa situation particulière (exposition, présence d'espaces verts, présence ou absence de dépendances non bâties.).</p>
<p>5. Le confort de l'habitation est examiné pour obtenir une équivalence superficielle.</p>	<p>Les divers éléments, supposés illustrer un surcroît ou une déficience de confort, ajoutent ou retranchent des mètres carrés. Ainsi, une salle de bains augmente la surface de 5m2. Chaque pièce de l'habitation bénéficiant d'un chauffage central accroît la surface de 2 m2. Un vide-ordures compte pour 3 m2 et l'eau courante pour 4 m2.</p>
<p>6. Les mêmes calculs sont effectués pour les dépendances tels que garages, places de stationnement, hangars.</p>	<p>Un garage ou une place de stationnement dans un garage collectif doté d'une prise d'eau courante est, par exemple, davantage taxé que la même dépendance qui n'en bénéficie pas.</p>
<p>7. Le total de ces pondérations successives donne la surface pondérée totale.</p>	
<p>8. La surface pondérée totale est multipliée par le tarif de la catégorie dans la partie de commune concernée pour donner la valeur locative 1970, date de la dernière révision des bases.</p>	
<p>9. Cette valeur locative 1970 est ensuite actualisée en valeur 1980.</p>	<p>1980 est l'année de la dernière et unique actualisation intervenue pour tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers, qui s'était faite au moyen de coefficients départementaux.</p>
<p>10. La valeur locative 1980 est enfin revalorisée par un taux annuel voté en loi de finances.</p>	
<p>11. Cette valeur revalorisée est divisée par 2 pour donner le montant du revenu cadastral.</p>	

12. Le revenu cadastral se voit affecter un taux voté par chaque collectivité concernée (commune, intercommunalité, département, région), auquel s'ajoute, le cas échéant, la part de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères .	Le produit du revenu cadastral par le taux détermine l' impôt dû à chaque collectivité.
13. Le total de l'impôt , toutes collectivités confondues, est majoré d'un taux de 8 % représentant le prélèvement de l'Etat pour frais de gestion.	

☞ Après ces treize opérations successives, les services fiscaux sont en mesure de déterminer le montant de la taxe sur le foncier bâti.

A partir de la valeur locative, ils procèdent au calcul de la taxe d'habitation qui fait entrer en jeu des éléments qui ne sont plus seulement liés à la valeur du bien, comme le revenu des cohabitants ou le nombre de personnes à charge.

ANNEXE 4

Exemple de calcul du montant dû par le redevable pour un bien en catégorie 5 (source DGFIP)

« Surface réelle » de l'appartement	132 m²
Surface pondérée comparative de la partie principale : (20 m² x 1,45) + (90 m² x 0,90) + (22 m² x 0,75)	126 m²
Surface pondérée brute des dépendances incorporées (par exemple : véranda)	+ 22 m ²
Equivalences superficielles (correspondant à la prise en compte d'éléments tels que la situation du bien ainsi que le confort de l'habitation et des dépendances)	+ 52 m ²
Surface pondérée totale	229 m²
Dépendances non incorporées (par exemple : parking distinct de l'habitation)	19 m²
Surface pondérée nette	7 m ²
Surface pondérée totale	7 m ²
TOTAL : 229 m²+ 7 m²	236 m²
<i>valeur locative pondérée</i>	<i>6,86 € / m²</i>
valeur locative du local 1970 : 236 m ² x 6,86 €	1 619 €
valeur actualisée 1980 : 1 619 € x 1,49	2 412 €
valeur revalorisée : 2 412 € x 2,689 (taux annuel voté en loi de finances)	6 486 €
Revenu cadastral : 6 486 € / 2	3 243 €
Impôt dû à la commune : 3 243 € x 24,66 % (taux voté par la commune)	800 €
Impôt dû à l'intercommunalité : 3 243 € x 7,27 % (taux voté par l' EPCI)	236 €
Impôt dû au département : 3 243 € x 11,45 % (taux voté par le conseil général)	371 €
Impôt dû à la région : 3 243 € x 3,66 % (taux voté par le conseil régional)	119 €
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 3 243 € x 13 %	422 €
Montant de l'impôt total	1 948 €
Prélèvement de l'Etat pour frais de gestion : 1 948 € x 8 %	156 €
Montant dû par le redevable : 1 948 € + 156 €	2 104 €