



Département Finances et fiscalité locales
Dossier suivi par Assane FALL

Éléments techniques sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation

Cette note a pour objet d'établir un récapitulatif des éléments techniques concernant la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation.

Pour compléter votre information, l'enregistrement de la Rencontre AMF du 30 mai 2017 sur « la révision des valeurs locatives, une nécessité impérieuse pour préserver la fiscalité locale » ainsi que les documents Power Point diffusés sont disponibles via le lien suivant :

http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=24610&TYPE_ACTU=

SOMMAIRE

I- Contexte et historique de la révision des valeurs locatives	4
A La révision des valeurs locatives est une nécessité impérieuse pour préserver la fiscalité locale	4
B La révision des valeurs locatives a été décidée en 2010 après une large concertation ..	4
1. La révision des valeurs locatives a fait l'objet d'une série d'annonces et de réunions	4
2. Commencer par la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	5
3. La méthode	5
II- Modifications répétées du calendrier et difficultés dans les commissions locales	6
A L'entrée en vigueur de la révision des locaux professionnels a été plusieurs fois reportée	6
B Le calendrier de la révision des locaux d'habitation a également été retardé	7
C Rappel des difficultés rencontrées par les élus lors des travaux des commissions locales chargées de la révision	8
III- Les modalités et résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	8
A Dispositif de révision des valeurs locatives	8
1. Les instances compétentes	8
2. Les mécanismes de la révision	9
2.1. Découpage du département en plusieurs secteurs d'évaluation	9
2.2. Fixation de la grille tarifaire	9
2.3. Calcul des valeurs locatives brutes	9
2.4. Coefficient de neutralisation	10
2.5. Valeur locative nette	11
B Les résultats de la révision des locaux professionnels	11
1. Résultats des simulations réalisées par la DGFIP en automne 2015	11
1.1. Résultats pour la taxe foncière	11
1.2. Résultats pour la CFE	12
2. Les correctifs apportés en LFR 2015	12
2.1. Possibilité pour les commissions locales ¹ de moduler à la hausse ou à la baisse le coefficient de localisation jusqu'à plus ou moins 30 %	12
2.2. La création d'un mécanisme de « planchonnement »	12
2.3. Le renforcement du mécanisme de lissage	13
2.4. L'examen par la DGFIP de la situation de 350 000 « grands perdants »	13
3. Les dernières simulations connues de la DGFIP	13
C Focus sur d'autres points importants de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	14
1. Le coefficient de localisation au titre de 2018.....	14
2. La CFE minimum au titre de 2018	14
3. La territorialisation du produit de la CVAE 2018	14
4. Indicateurs de richesse et effort fiscal : des questions en suspens	15
IV- La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation	16
A L'expérimentation de la révision des valeurs locatives	16
1. Modalités d'évaluation des valeurs locatives brutes	16
1.1. La détermination des paramètres départementaux d'évaluation des valeurs locatives	16
1.1.1. Modalités de détermination des secteurs locatifs homogènes (sectorisation)	17
1.1.2. Modalités de détermination des tarifs catégoriels (grille tarifaire)	17
1.2. Modalités de calcul des cotisations	18

¹ CDVLLP (commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels) et CCID/CIID (commission communale ou intercommunale des impôts directs) pour avis

2. Les résultats bruts de l'expérimentation	19
2.1. Les valeurs locatives des locaux d'habitation dans les 5 départements confondus dans le scénario 1	19
2.1.1. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc privé	19
2.1.2. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc social	19
2.1.3. Commentaires	19
2.2. Les valeurs locatives des locaux d'habitation tous départements confondus dans le scénario 2	19
2.2.1. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc privé	19
2.2.2. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc social	20
2.2.3. Commentaires	20
3. Les impacts estimés de la révision sur les contribuables et sur les collectivités locales	20
3.1. Éléments pris en compte par la DGFIP dans le calcul des impacts de la révision	20
3.1.1. Pour les locaux professionnels et les locaux d'habitation	20
3.1.2. Pour les locaux industriels	21
3.2. Les impacts estimés de la révision sur les contribuables tous types de locaux confondus	21
3.2.1. Résultats des simulations dans l'hypothèse 1 (hypothèse non retenue par la DGFIP)	21
3.2.2. Résultats des simulations dans l'hypothèse 2 (hypothèse non retenue par la DGFIP)	22
3.2.3. Résultats des simulations dans l'hypothèse 3 (hypothèse retenue par la DGFIP)	23
3.3. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales	24
3.3.1. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales dans l'hypothèse 2	25
3.3.2. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales dans l'hypothèse 3	26
4. Les préconisations de la DGFIP sur la généralisation de la révision et sa mise en œuvre	27
4.1. Calcul des valeurs locatives et des cotisations	27
4.2. Généralisation de la révision : la DGFIP propose 4 axes pour la mise en place du dispositif	28
B Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et dégrèvement pour 80% des contribuables	29
Annexe : Les évolutions moyennes de cotisation de taxe foncière par catégories de locaux professionnels à l'issue de la période de lissage sur 10 ans.....	30

I- Contexte et historique de la révision des valeurs locatives

Les valeurs locatives cadastrales servent de bases fiscales à plusieurs taxes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.). Le produit de ces taxes a représenté 67 Md€ en 2015, dont 80 % reviennent au bloc communal.

Les valeurs locatives servent également à la territorialisation du produit de la CVAE (16,6 Md€ en 2015), entre les collectivités pour un tiers de la répartition ; la répartition des 2 autres tiers se faisant sur la bases des effectifs employés par les redevables.

Elles participent à la détermination du potentiel financier des collectivités locales qui est un critère important de définition des mécanismes de dotation et de péréquation.

A La révision des valeurs locatives est une nécessité impérieuse pour préserver la fiscalité locale

Les valeurs locatives sont établies en référence à des données remontant à 1961, pour le foncier non bâti, et à 1970 pour le foncier bâti, d'où une obsolescence des bases et un décrochage progressif par rapport à la réalité du marché.

La loi prévoit (en théorie) que les valeurs locatives cadastrales sont actualisées tous les 3 ans et revalorisées chaque année entre deux actualisations pour tenir compte de l'évolution des loyers depuis ces deux dates.

En réalité, cette actualisation n'est intervenue qu'une seule fois en 1980 et ses résultats n'ont été intégrés que dans les rôles de taxe foncière et de taxe d'habitation (application d'un coefficient par département) : la date de référence retenue pour l'actualisation a été fixée au 1^{er} janvier 1978.

Les actualisations suivantes ont été remplacées par une majoration forfaitaire votée chaque année par le Parlement à l'occasion de l'examen de la loi de finances.

Une révision générale des valeurs locatives avait même été envisagée puis abandonnée en 1990 alors qu'elle avait été intégralement préparée par l'administration fiscale.

L'obsolescence des valeurs locatives cadastrales pose aujourd'hui des difficultés en matière de lisibilité, d'équité fiscale et de rendement des impôts locaux. Leur révision s'est avérée être une nécessité impérieuse.

B La révision des valeurs locatives a été décidée en 2010 après une large concertation

1. La révision des valeurs locatives a fait l'objet d'une série d'annonces et de réunions :

- en juillet 2008, dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs, le Gouvernement s'était engagé à mener une réflexion avec les associations d'élus ; plusieurs réunions s'étaient tenues, à l'issue desquelles Christine Lagarde, ministre de l'Économie avait indiqué sa préférence pour la prise en compte de la valeur vénale ;
- les consultations ont été suspendues pendant les travaux du comité pour la réforme des collectivités (comité Balladur), qui a préconisé, sur ce sujet, la piste de valeurs locatives administrées, tenant compte du marché immobilier ;
- en novembre 2009, le Premier ministre avait annoncé devant le congrès de l'AMF l'ouverture d'une concertation avec les élus. Un groupe de travail a été constitué en décembre 2009 par Éric WOERTH, alors ministre du Budget ; composé de l'Assemblée des départements de France et des associations du bloc communal (délégation conduite par l'AMF),

Le 1^{er} juillet 2010, François BAROIN, ministre du Budget, avait réuni les associations d'élus pour engager la concertation sur la révision des valeurs locatives et en définir les grandes lignes. Etaient présents à cette réunion, l'ADF, une délégation de l'AMF (Philippe Laurent, au titre de l'AMF et de l'APVF, Christian Pierret, au titre de la FMVM, Charles-Éric Lemaigen, au titre de l'AdCF et de l'ACUF, l'AMGVF), les représentants du Sénat et de l'Assemblée nationale (Jean Arthuis et Gilles Carrez), et les administrations concernées (DGFIP, Direction de la législation fiscale, DGCL).

François Baroin avait également réuni, le 13 octobre 2010, les représentants des organisations professionnelles et organismes consulaires pour leur présenter les grandes lignes du projet de réforme.

S'en est suivi d'autres réunions de concertation organisée par la DGFIP avec la participation du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME), de la Fédération des Entreprises de Commerce et de Distribution (FCD), de la Fédération Bancaire Française (FBF), du Conseil du Commerce de France (CDCF), de l'Union du Grand Commerce de Centre-Ville (UCV), de la Fédération des Enseignes de l'Habillement (FEH), de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA), de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI), de l'Union des Métiers et de l'Industrie de l'Hôtellerie (UMIH), du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables (CSOEC), de l'Association française des Entreprises Privées (AFEP), de la Confédération Française du Commerce Interentreprises (CGI) et de l'Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL).

Suite à cette large concertation, la révision a été décidée en 2010 (article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010).

2. Commencer par la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Les raisons avancées par le Gouvernement sont les suivantes :

- l'obsolescence des valeurs locatives est plus marquée pour ces locaux que pour les locaux d'habitation ;
- la révision des locaux professionnels est techniquement moins complexe (3 millions de locaux commerciaux contre 46 millions de logements) et politiquement moins sensible. Celle-ci pourrait en réalité constituer un « test », avant d'être appliquée par la suite aux autres locaux si le bilan est positif.

3. La méthode

Lors de la concertation entre le Gouvernement et les associations d'élus, **certaines représentations des collectivités locales avaient émis le souhait que la réforme soit effectuée sur la base des valeurs vénales.**

Cependant, le choix a été fait de faire la réforme sur la base des valeurs locatives, ce qui exclut par exemple une révision au fil de l'eau, qui interviendrait au fur et à mesure des changements de propriétaires.

Extrait du rapport de simulation de la DGFIP relatif à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels de juillet - août 2015

« Lors de la concertation menée en 2010 avec les associations d'élus et les représentants des professionnels, alors même que la valeur vénale présente l'avantage incontestable de constituer un concept plus directement compréhensible pour le contribuable (surtout s'il s'agit d'une valeur vénale réelle résultant d'une vente récente), il a été décidé que la détermination d'une valeur locative administrée était plus pertinente que le recours à la valeur vénale pour les raisons suivantes :

- pour la grande majorité des locaux, la valeur vénale n'est pas une donnée disponible en gestion pour l'administration fiscale. L'administration a en effet connaissance des valeurs vénales uniquement au moment des mutations à titre onéreux ou gratuit. Or, le taux de rotation moyen de l'ensemble des locaux est d'environ 25 ans. Une prise en compte au fil de l'eau ferait donc coexister deux types d'assiette pour les impôts locaux (valeur vénale et valeur locative). La prise en compte de la valeur vénale en une seule fois nécessiterait quant à elle d'instaurer une obligation déclarative pour l'ensemble des propriétaires de locaux avec toutes les difficultés inhérentes à l'appréciation de la valeur vénale d'un bien (cf. déclaration ISF) ;
- le marché immobilier est cyclique, rendant la valeur vénale volatile. Pour suivre ces aléas, des mises à jour très fréquentes et lourdes en gestion seraient indispensables. Les retournements de conjoncture auraient par ailleurs des conséquences dommageables sur le financement des budgets des collectivités territoriales et EPCI. ».

Les bases d'imposition devaient refléter les loyers du marché, et devaient être évaluées sur la base d'une collecte exhaustive, auprès des propriétaires, d'informations sur les caractéristiques des locaux et le niveau des loyers.

Il a par ailleurs été proposé que la réforme intègre des dispositifs répondant aux objectifs suivants :

- la simplification du mode de calcul des valeurs locatives par rapport à l'existant,
- la mise à jour régulière des bases d'imposition (afin d'éviter la situation de blocage constatée dans le système actuel),
- le renforcement du rôle des élus locaux dans les différentes étapes de révision puis d'évolution des valeurs locatives (à travers notamment la création de commissions départementales).

S'en est suivi d'autres réunions techniques entre la DGFIP, la DLF, la DGCL et les associations d'élus en présence des représentants des commissions des finances des 2 assemblées.

II- Modifications répétées du calendrier et difficultés dans les commissions locales

Dès le début des concertations, il a été décidé de procéder d'abord à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels avant de commencer la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

A L'entrée en vigueur de la révision des locaux professionnels a été plusieurs fois reportée

Après une expérimentation effectuée en 2011 dans 5 départements (**Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Haute-Vienne, Paris**) et selon le calendrier initialement envisagé, la révision des locaux professionnels devait entrer en vigueur en 2014, de manière à coïncider avec les nouveaux mandats locaux.

Cependant, l'entrée en vigueur de la révision a été reportée 3 fois :

- **un 1^{er} report de 2014 à 2015**

La publication tardive, en janvier 2012, du rapport sur le bilan de l'expérimentation dans cinq départements, puis les élections présidentielles, avaient conduit le législateur à repousser l'entrée en vigueur de la réforme, de 2014 à 2015 (article 37 de la loi de finances rectificative pour 2012).

- **un 2^{ème} report de 2015 à 2016**

Les travaux des commissions départementales et communales en charge de la révision avaient été nécessairement suspendus en raison des élections municipales de 2014. Le retard occasionné a eu pour conséquence un nouveau report de l'entrée en vigueur de la révision (article 32 de la 2^{ème} loi de finances rectificative pour 2014).

- **un 3^{ème} report de 2016 à 2017**

Tenant compte des résultats des simulations réalisées à l'automne 2015 montrant une forte évolution des cotisations notamment pour les commerces de centre-ville, l'entrée en vigueur de la révision a été repoussée d'un an afin d'en évaluer dans le détail les conséquences avant toute mise en œuvre (article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015).

B Le calendrier de la révision des locaux d'habitation a également été retardé

La révision des locaux d'habitation a été annoncée en 2010. Cependant, aucune disposition législative n'a encore précisé le principe de sa généralisation, ni fixé son calendrier. L'Etat avait prévu d'attendre de tirer les conséquences de la généralisation de la révision des locaux professionnels pour définir, le cas échéant, les modalités et le calendrier de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Il a fallu l'intervention du rapporteur de la commission des finances du Sénat, François Marc, co-auteur avec Pierre Jarlier du rapport sur la révision des valeurs locatives² en juin 2012 pour relancer la procédure de réforme. François Marc a en effet déposé un projet dans ce sens au Sénat, en son nom, sous la forme d'une proposition de loi. Le Gouvernement a repris cette proposition de loi en déposant à l'Assemblée un amendement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2013 (PLFR 2013).

Il était indiqué dans l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement que, conformément aux conclusions issues de la réunion de lancement de la concertation organisée par le Gouvernement, le 11 septembre 2013, la révision se ferait en 2016 et 2017 selon les modalités suivantes :

1. recensement des informations nécessaires auprès des propriétaires de locaux d'habitation en 2016 ;
2. fixation des secteurs d'évaluation, des grilles tarifaires par des commissions locales dont la composition serait prévue par la loi généralisant la révision ;
3. l'intégration des résultats de la révision dans les bases des impôts directs locaux interviendrait à l'automne 2018.

Cependant, les reports concernant l'entrée en vigueur la révision des locaux professionnels ont entraîné *de facto* le retard de la généralisation de de la révision des locaux d'habitation.

² Rapport d'information n° 593 fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juin 2012 « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation »

Prévue par l'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013, une expérimentation de la révision des locaux d'habitation a été effectuée en 2015 dans 5 départements (**le Nord, l'Orne, la Charente-Maritime, Paris et le Val-de-Marne**). Le rapport relatif aux résultats de cette expérimentation, initialement prévu en septembre 2015, a été déposé au Sénat en février 2017.

La généralisation de la révision des locaux d'habitation (modalités et calendrier) devra, le cas échéant, être votée par la prochaine majorité parlementaire. L'entrée en vigueur de cette révision interviendrait donc bien au-delà 2018.

C Rappel des difficultés rencontrées par les élus lors des travaux des commissions locales chargées de la révision

L'AMF a toujours été favorable à la révision. Cependant, lors des travaux des commissions locales chargées de la révision des locaux professionnels, l'AMF avait dénoncé le manque d'informations des commissaires (élus et contribuables) sur l'impact de la révision. En effet, plusieurs élus locaux membres des commissions ont informé l'AMF de leur difficulté à accéder aux informations nécessaires à l'exercice de leur mandat. Malgré plusieurs demandes adressées à la DGFIP, n'ont pas été communiquées aux commissaires :

- les grilles tarifaires et les fiches d'impact à l'échelle communale (les grilles tarifaires ont été fournies uniquement à l'échelle départementale),
- les fiches d'impact sans application du coefficient de neutralisation.

III- Les modalités et résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels

A Dispositif de révision des valeurs locatives

1. Les instances compétentes

Une expérimentation en 2011 sur 5 départements a permis de décliner la méthodologie de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Le dispositif mis en place lors de l'expérimentation a été généralisé en 2012. Il consistait à recueillir auprès des propriétaires de locaux professionnels une déclaration sur la consistance, l'affectation et le montant des loyers perçus le cas échéant sur leurs biens.

Les informations recueillies ont permis à chaque Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de préparer un avant-projet de révision ayant servi de support de travail aux 3 commissions locales compétentes pour amender et/ou valider la révision :

- la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) composée d'élus locaux et de représentants des contribuables est chargée d'étudier l'avant-projet de révision présenté par la DDFiP. Elle peut amender le projet qui lui est soumis, le modifier, l'adopter ou le rejeter ;
- les commissions communales des impôts directs et commissions intercommunales des impôts directs (CCID/CIID) donnent un avis sur le document adopté ou rejeté par les CDVLLP. Chacune des CCID ou CIID peut proposer des modifications qui peuvent faire l'objet de négociations entre elle(s) et la CDVLLP ;
- la commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL) composée d'élus locaux, de représentants des contribuables et de représentants de l'administration fiscale et présidée par le président du tribunal départemental territorialement compétent ou son représentant est compétente pour procéder aux arbitrages entre CDVLLP et CCID/CIID et valider définitivement le projet de révision au sein du département ;
- en cas d'impossibilité pour la CDIDL de parvenir à un projet stabilisé, c'est au Préfet qu'il revient de finaliser un projet de révision.

2. Les mécanismes de la révision

A partir des informations collectées auprès des propriétaires pendant la campagne déclarative de 2013, les DDFiP ont préparé et présenté aux CDVLLP des avant-projets de révision : découpage du département en plusieurs secteurs et détermination des grilles tarifaires.

2.1. Découpage du département en plusieurs secteurs d'évaluation

La 1^{ère} phase de la révision consiste à définir au sein de chaque département des secteurs géographiques homogènes, c'est-à-dire au sein desquels les loyers sont peu dispersés par rapport à un loyer moyen. Ces secteurs ne constituent pas nécessairement des blocs en continu. C'est l'homogénéité du niveau des loyers qui doit caractériser un secteur et non la création de grands blocs géographiques.

Le découpage du département en plusieurs secteurs s'effectue de la façon suivante :

- détermination de la catégorie de loyers la plus représentée dans le département : tous les locaux pour lesquels une surface et un loyer ont été déclarés sont étudiés par catégorie, ce qui permet de déterminer la catégorie la plus représentée. Les magasins sur rue (MAG1) sont généralement la catégorie la plus représentée ;
- détermination du nombre de secteurs ;
- étude détaillée des communes : certaines communes présentent un niveau de loyer homogène et sont classées au sein d'un même secteur géographique. Elles peuvent aussi être agrégées à un ensemble plus vaste de communes présentant le même niveau de loyers et donc relevant du même secteur.

Dans d'autres communes, le niveau du loyer peut présenter une forte dispersion et un découpage infra-communal est alors effectué (découpage en section cadastrale).

En fonction des zones de loyers homogènes, chaque commune (ou section) est donc classée dans un secteur géographique en tenant compte de la valeur moyenne des loyers au m² pondéré constaté dans son ressort. Ainsi, se créent des ensembles supra-communaux et infra-communaux.

Cependant toutes les communes (ou section) ne contiennent pas des locaux de la catégorie majoritaire ou n'en disposent pas en nombre suffisant (c'est le cas de certaines communes rurales). L'administration fiscale a employé pour ces cas la méthode dite de « capillarité » qui consiste à affecter une commune (ou une section) à un secteur géographique sur la base du classement des différentes communes ou sections limitrophes, en pondérant le poids de chaque commune (ou section) contiguë par la longueur de sa frontière partagée avec la commune (ou section) à classer.

2.2. Fixation de la grille tarifaire

Une fois les secteurs du département identifiés, la CDVLLP entame la 2^{ème} phase de la révision qui consiste à établir les grilles tarifaires. Une grille tarifaire est calculée pour chaque catégorie dans chaque secteur. Il s'agit d'affecter à chaque catégorie de locaux un tarif par m² pondéré qui sert de base pour le calcul des valeurs locatives (38 tarifs pour chaque secteur).

2.3. Calcul des valeurs locatives brutes

$$\text{Valeur locative brute} = \text{surface pondérée du local} \times \text{tarif de la catégorie du local} \times \text{Coefficient de localisation}$$

La surface pondérée tient compte de l'affectation et de l'utilisation des différentes parties du local. Par exemple, un parking non couvert d'un local commercial n'a pas la même valeur commerciale au m² que la partie principale.

Le tarif est calculé, par secteur et par catégorie, à partir des surfaces et des loyers qui ont été déclarés par les propriétaires. Il est égal à la moyenne des loyers par m² pondéré de l'ensemble des locaux rattachés au secteur géographique. L'ensemble des tarifs constitue la grille tarifaire par catégorie et par secteur géographique.

Le coefficient de localisation permet de tenir compte de la situation géographique d'un local ou d'un groupe de locaux, dans le secteur d'évaluation. Par exemple, les valeurs locatives d'une rue particulièrement commerçante au sein d'un secteur pourront être majorées (jusqu'à 30%) alors que les valeurs locatives situées près d'une source de nuisance pourront être minorées (jusqu'à 30%).

2.4. Coefficient de neutralisation : la révision des valeurs locatives ne porte que sur les locaux professionnels. Les locaux industriels (évalués selon la méthode comptable) et les locaux d'habitation sont exclus du dispositif de révision des locaux professionnels. Or, tous ces locaux font partie du même ensemble de taxation pour le calcul des bases des impôts locaux.

La révision risque d'augmenter fortement les valeurs locatives des locaux professionnels par rapport aux locaux d'habitation et locaux industriels (non révisés).

Dès lors, en l'absence de dispositif de correction, la révision conduirait à augmenter le niveau relatif des valeurs des locaux professionnels par rapport aux autres types de locaux et donc de créer un effet de transfert des bases fiscales, aboutissant à accroître le poids de la fiscalité des locaux professionnels par rapport aux autres types de locaux.

Pour éviter ce transfert de charge fiscale, le législateur a prévu un coefficient de neutralisation qui devait correspondre, pour chaque taxe (TFPB, CFE, TEOM, TH) et chaque collectivité territoriale, au rapport entre, d'une part, la somme des valeurs locatives non révisées au 1^{er} janvier 2017 des propriétés bâties imposables et, d'autre part, la somme des valeurs locatives révisées de ces propriétés à la date de référence du 1^{er} janvier 2013.

coefficient de neutralisation = base imposable en VL 70 / base imposable en VL révisée

« Le décalage chronologique entre la révision des locaux professionnels et celle des locaux d'habitation a rendu nécessaire l'adoption d'un coefficient de neutralisation qui, pour chaque collectivité, maintient les parts respectives des deux catégories de locaux au sein de l'assiette des impôts »³.

« Du fait du maintien d'une enveloppe constante pour les valeurs locatives des locaux professionnels, la révision aura d'abord pour effet d'en augmenter certaines et d'en diminuer d'autres. Des transferts de valeurs locatives (et de cotisations) auront lieu en fonction de la situation relative de chaque local par rapport à l'évolution moyenne dans le territoire d'une collectivité donnée. Ainsi, un local dont la valeur locative brute augmentera moins, du fait de la révision, que la moyenne de ce territoire verra cette valeur diminuée après application du coefficient de neutralisation. Inversement, lorsque cette valeur brute augmentera plus que la moyenne, elle sera en hausse après neutralisation »⁴.

³ Rapport Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2016

⁴ Rapport Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2016

2.5. Valeur locative nette

Les commissions chargées de la révision ont pour mission de déterminer les secteurs d'évaluation et de fixer les grilles tarifaires ainsi que le coefficient de localisation permettant de calculer la valeur locative brute des locaux professionnels.

L'administration fiscale calcule ensuite la valeur locative nette de chaque bien concerné en appliquant à la valeur locative brute le coefficient de neutralisation⁵.

$$\text{Valeur locative nette} = \text{valeur locative brute} \times \text{coefficient de neutralisation}$$

B Les résultats de la révision des locaux professionnels

1. Résultats des simulations réalisées par la DGFIP en automne 2015

1.1. Résultats pour la taxe foncière

Il ressort des simulations réalisées par la DGFIP à l'automne 2015 que la catégorie des magasins appartenant à un ensemble commercial et dont la surface principale est inférieure à 400 m² (MAG3) sont la catégorie la plus « perdante » de la révision **avec une hausse moyenne des cotisations de taxe foncière** de 101 %. Les supermarchés (MAG4) et les hypermarchés (MAG5) sont les catégories les plus « gagnantes » avec des baisses moyennes respectives de -22,5 % et -31,8 %.

Les boutiques et magasins sur rue (MAG1) et les commerces sans accès direct sur la rue (MAG2) connaissent une évolution moyenne des cotisations de taxe foncière respectivement de 6 % et de 7 % ; **toutefois, la DGFIP reconnaît une certaine hétérogénéité des situations selon les territoires.**

Le secteur sanitaire et social (CLI) connaît une hausse moyenne globale de 42 % alors que les établissements d'enseignement (ENS) subissent une hausse moyenne globale de 28 %.

La forte baisse des cotisations moyennes des hypermarchés et supermarchés s'explique notamment par :

- leur implantation en général dans les périphéries ; ce qui engendre des loyers relativement bas ;
- le fait que les loyers appliqués aux enseignes de grande distribution sont volontairement revus à la baisse afin de faciliter leur implantation dans les centres commerciaux. Le but de cette stratégie est de permettre l'implantation d'autres commerces de taille moyenne ou petite dans les centres commerciaux.

A contrario, la forte hausse des cotisations moyennes des magasins appartenant à un ensemble commercial (MAG3) s'explique notamment par :

- la stratégie indiquée ci-dessus de mise à disposition des locaux dans les centres commerciaux et les loyers élevés appliqués aux commerces de moins de 400 m² qui s'installent généralement au tour des supermarchés ou hypermarchés ;
- le fait qu'une bonne partie des magasins appartenant à un ensemble commercial et dont la surface principale est inférieure à 400 m² se trouve en centre-ville où les loyers sont en général plus élevés ;
- le contenu de certains baux commerciaux avec l'intégration parfois des charges (impôts fonciers notamment) dans le montant total du loyer. Cette pratique a tendance à augmenter le montant du loyer pris en compte pour le calcul des valeurs locatives révisées.

⁵ Pour rappel, pendant 10 ans, seront appliqués un « planchonnement » sur les valeurs locatives révisées et un lissage sur les cotisations.

1.2. Résultats pour la CFE

Pour la CFE, parmi 1,6 millions d'établissements concernées par la révision, 1,2 millions sont impactés (les établissements non impactés par la révision correspondent majoritairement aux situations de cotisations à la base minimum). Les simulations réalisées à l'automne 2015 montrent que :

- 51,7 % des établissements impactés par la révision voient leur cotisation augmenter,
- 48,3 % voient leur cotisation baisser.

En moyenne, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 M€ voient leurs cotisations baisser :

- de -9 % pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 50 M€,
- et de -12 % au-delà.

Entre 10 000 € et 3 M€ de chiffre d'affaires, l'augmentation moyenne de cotisation est comprise entre 10 et 18 %.

Les activités financières et d'assurance verraient le poids de leurs cotisations CFE diminuer de 13 %, alors qu'à l'autre extrémité le secteur de l'enseignement supporterait une augmentation moyenne de 28 %.

Le secteur du commerce, qui compte le plus grand nombre d'établissements impactés (soit 31 % des 1,16 million d'établissements), verrait sa cotisation baisser en moyenne de 4 %.

Dès les premières estimations des effets de la révision, l'AMF avait sollicité le Gouvernement pour demander qu'une étude d'impact soit réalisée et que des correctifs soient apportés afin notamment de rendre la révision soutenable pour les contribuables.

2. Les correctifs apportés en LFR 2015

La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a prévu plusieurs dispositifs de correction qui permettront de réduire pendant 10 ans la forte augmentation des cotisations de taxe foncière, notamment celle des MAG3.

2.1. Possibilité pour les commissions locales⁶ de moduler à la hausse ou à la baisse le coefficient de localisation jusqu'à plus ou moins 30 %

Pour tenir compte des spécificités géographiques des parcelles au sein d'un secteur d'évaluation (par exemple pour tenir compte des avantages pour un local ou un groupe de locaux d'être situés dans une rue particulièrement commerçante ou au contraire des inconvénients pour un local ou un groupe de locaux d'être près d'une source de nuisance), les commissions locales (composées de représentants des élus et des contribuables) en charges de la révision ont la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse le coefficient de localisation jusqu'à plus ou moins 30 % (15 % auparavant) par rapport aux tarifs au mètre carré applicable au secteur d'évaluation.

2.2. La création d'un mécanisme de « planchonnement »

Afin de réduire le gain des « gagnants » et la perte des « perdants » de la réforme, un mécanisme dit de « planchonnement » applicable à la valeur locative révisée a été créé. Il consiste à **réduire de 50 % le gain des « gagnants » et reverser l'écêtement dégage aux « perdants »**.

⁶ CDVLLP (commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels) et CCID/CIID (commission communale ou intercommunale des impôts directs) pour avis,

Ce système a mécaniquement pour effet de « tasser » les variations extrêmes sans les éliminer. Les augmentations les plus importantes de cotisations de taxe foncière (supérieures à 100 %) ne concerneraient plus qu'une minorité de locaux (7 %) ; de même, seuls 3 % connaîtraient une baisse sensible de leur cotisation (entre 50 % et 100 %)⁷.

2.3. Le renforcement du mécanisme de lissage

La durée du lissage des variations de cotisations d'impôt issues de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels était fixée à 5 ans initialement. La LFR2015 l'a porté à 10 ans. Ce lissage devait s'appliquer uniquement en cas de variation des cotisations avant et après réforme à hauteur de 10 % et 200 € ; elle s'appliquera désormais dès le premier euro.

Ainsi, en cas d'augmentation des cotisations du fait de la révision, la hausse est réduite de 90 % la 1^{ère} année de mise en œuvre. Elle est ensuite augmentée de 10 % chaque année pendant toute la durée du lissage.

A l'inverse, en cas de baisse des cotisations du fait de la révision, la baisse est majorée de 90 % la 1^{ère} année de mise en œuvre. Elle est ensuite diminuée de 10 % chaque année pendant toute la durée du lissage.

2.4. L'examen par la DGFIP de la situation de 350 000 « grands perdants »

La DGFIP continuait en 2016 et jusqu'à l'entrée en vigueur effective de la réforme à examiner les situations de 350 000 « grands perdants » en matière de taxe foncière afin, d'une part, de s'assurer que l'évaluation des locaux est correctement effectuée et, d'autre part, de faire le partage entre les transferts de charges dus par la révision des valeurs locatives et ceux imputables à leur « sousévaluation » dans le système actuel.

3. Les dernières simulations connues de la DGFIP

Les correctifs ci-dessus réduisent très fortement la hausse moyenne des cotisations de taxe foncière notamment pour les MAG3. Cependant, à l'issue de la période de lissage sur 10 ans, la hausse moyenne concernant certaines catégories serait très forte, toute chose égale par ailleurs. Sont notamment concernés :

- › les magasins appartenant à un ensemble commercial et dont la surface principale inférieure à 400 m² (MAG3) avec une hausse moyenne de **47,8 %** ;
- › les parcs de stationnement à ciel ouvert (DEP3) avec une hausse moyenne de **40,8 %** ;
- › les maisons de repos, maisons de retraite médicalisées ou non (CLI3) avec une hausse moyenne de **36,9 %** ;
- › les lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel (DEP1) avec une hausse moyenne de **36,5 %** ;
- › les centres médico-sociaux, centres de soins, crèches, haltes-garderies (CLI2) avec une hausse moyenne de **25,6 %**.

Pour plus de précisions, se référer au tableau en annexe⁸ fourni par la DGFIP aux associations d'élus lors de la réunion du 6 décembre 2016 sur la révision des valeurs locatives.

⁷ Rapport Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2016

⁸ Voir tableau page 30

C Focus sur quelques points importants de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels

1. Le coefficient de localisation au titre de 2018

Chaque année, les CDVLLP, après avis des CCID/CIID, ont la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse **le coefficient de localisation** jusqu'à plus ou moins 30 % afin de tenir compte des spécificités géographiques des parcelles au sein d'un secteur d'évaluation (par exemple pour tenir compte des avantages pour un local ou un groupe de locaux d'être situés dans une rue particulièrement commerçante ou au contraire des inconvénients pour un local ou un groupe de locaux d'être près d'une source de nuisance ...).

Le coefficient de localisation ne doit pas être utilisé pour baisser les cotisations dans des secteurs donnés (par exemple en centre-ville) ou pour augmenter les cotisations dans d'autres secteurs (par exemple dans les zones périphériques). L'utilisation du coefficient de localisation doit être impérativement motivée et la hausse ou la baisse de cotisations doit s'apprécier parcelle par parcelle.

L'adoption des coefficients de localisation applicables aux valeurs locatives 2018 doit intervenir avant la fin de l'année 2017. L'administration fiscale a adressé aux présidents des CCID/CIID une note sur les mécanismes du coefficient de localisation. Ces commissions transmettront, avant le 16 octobre 2017, leurs avis aux CDVLLP qui prendront la décision finale avant mi-novembre 2017.

2. La CFE minimum au titre de 2018

L'application des valeurs locatives révisées aura un impact sur les impositions que les collectivités locales ne sont pas en mesure d'évaluer tant que les données révisées ne leur auront pas été communiquées.

En outre, dans le cadre de l'évolution des périmètres intercommunaux au 1^{er} janvier 2017, de nombreux EPCI concernés, ainsi que quelques communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle (FA) devront délibérer avant le 1^{er} octobre 2017 afin de fixer, pour 2018, des seuils de base minimum. Les EPCI devront donc engager en 2017 une réflexion sur les seuils de base minimum applicables en 2018 sans avoir connaissance de l'impact de l'application des valeurs locatives révisées sur la CFE des contribuables de leur territoire. Une analyse fine ne sera possible qu'à partir de la communication du rôle de CFE 2017 soit au 4^{ème} trimestre 2017.

Ainsi, à la demande des associations d'élus, notamment l'AMF, la DGFIP envisage de reporter la date limite des délibérations relatives à la CFE minimum au titre de 2018 du 1^{er} octobre 2017 au 15 janvier 2018. La DGFIP estime que malgré l'absence de loi de finances rectificative à l'été 2017, il serait possible d'intégrer cette mesure dans d'autres véhicules législatifs.

3. La territorialisation du produit de la CVAE 2018

En plus d'être pris en compte dans le calcul des plusieurs impôts locaux, les valeurs locatives révisées servent également à la territorialisation du produit de la CVAE entre les collectivités pour un tiers de la répartition ; la répartition des 2 autres tiers étant effectuée sur la base des effectifs employés par les redevables.

Les résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels seront donc pris en compte pour la répartition de la CVAE à compter de 2018. Le produit de la CVAE, calculé par entreprise au niveau national, est réparti entre les différents établissements composant l'entreprise afin de territorialiser l'impôt par commune ou EPCI, département et région.

Pour les entreprises avec un seul établissement (mono-établissement), la révision n'entraîne aucune modification puisqu'il n'y a pas de répartition de la CVAE à faire entre plusieurs collectivités, au plan national.

Cependant, pour les entreprises avec plusieurs établissements (multi-établissements), la révision aura un impact sur la répartition du produit de la taxe entre les collectivités locales.

Les collectivités locales s'interrogent ainsi sur les conséquences de la révision des valeurs locatives sur la territorialisation de la CVAE.

Cas particulier de la surpondération des locaux industriels

Il est appliqué, dans le cadre de la répartition de la CVAE, une pondération de 5 aux salariés des établissements industriels dont les bases fiscales imposables représentent 20% de la valeur locative totale imposable à la CFE. Cette même pondération est aussi appliquée aux valeurs locatives foncières des locaux industriels prises en compte dans la répartition de la CVAE.

L'application par l'administration fiscale d'un coefficient de 5 aux locaux industriels (non révisés) pénalisera les collectivités ayant accueilli sur leur territoire des installations industrielles. Ces dernières risquent de voir leur CVAE baisser. En effet, la surpondération continuera à s'appliquer aux locaux industriels (non révisés) selon les critères d'avant révision alors que les valeurs locatives des autres locaux professionnels également prises en compte dans la répartition de la CVAE et auxquelles ne s'applique aucune pondération auront fortement augmenté (valeurs locatives brutes). Afin d'éviter aux collectivités locales concernées de subir une baisse de CVAE liée à la révision des valeurs locatives, la DGFIP réfléchit à une modification du dispositif actuel en faisant notamment évoluer le coefficient de pondération à un point supérieur à 5.

Cas particulier de la CVAE des groupes

La répartition de la CVAE 2018 pourrait être modifiée par une mesure introduite par l'article 51 de la loi de finances rectificative 2016 consistant à répartir entre les territoires non plus la valeur ajoutée de chaque société, mais la valeur ajoutée consolidée au niveau des groupes fiscalement constitués.

Cependant, la mise en œuvre de cette mesure a suscité plusieurs interrogations concernant notamment ses impacts réels (bouleversement de la répartition de la CVAE, nombre trop important de collectivités perdantes notamment des collectivités situées en province et en outre-mer, etc.).

A la demande du Parlement, la DGFIP produira un rapport sur les impacts estimés de l'article 51 de la LFR 2016. La DGFIP s'interroge sur la pertinence de la mise en œuvre de cette mesure. Elle préconise néanmoins, le cas échéant, de remettre l'application de ce dispositif après l'intégration des valeurs locatives révisées.

4. Indicateurs de richesse et effort fiscal : des questions en suspens

Le coefficient de neutralisation permet d'éviter une forte augmentation des bases fiscales des collectivités locales. L'impact de la révision des locaux professionnels sur le calcul du potentiel fiscal est par conséquent très réduit.

Cependant, l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation devrait coïncider avec la suppression du coefficient de neutralisation. Ce qui amène d'ores et déjà les collectivités locales à s'interroger sur les effets de la révision des valeurs locatives sur la DGF (potentiel fiscal, effort fiscal...) et les instruments de péréquation.

Les collectivités devront être en mesure d'analyser l'impact de l'application des valeurs locatives révisées sur leur territoire. C'est ce que rappelle l'AMF dans son courrier du 10 février 2017 adressé au ministre des Finances.

IV- La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

A- L'expérimentation de la révision des valeurs locatives

Comme initialement prévu, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation devrait suivre celle relative aux locaux professionnels. Elle a fait l'objet d'une expérimentation en 2015 dont le rapport a été déposé au Sénat en février 2017.

L'article 74 de la LFR pour 2013 précise que ce rapport devait :

- retracer les conséquences de la révision pour les contribuables, les collectivités territoriales, les EPCI et l'Etat ;
- examiner les modalités selon lesquelles la révision s'effectue à produit fiscal constant pour les collectivités territoriales ;
- s'attacher notamment à mesurer les transferts de fiscalité entre les catégories de contribuables et l'impact de la révision sur les potentiels financier et fiscal des collectivités territoriales, la répartition des dotations de l'Etat et les instruments de péréquation ;
- pour les logements sociaux, présenter des simulations reposant, notamment, sur les hypothèses suivantes :
 - l'application aux logements sociaux des tarifs déterminés en fonction de l'état du marché locatif, le cas échéant corrigés pour tenir compte de leurs spécificités,
 - ou la détermination pour les logements sociaux de secteurs d'évaluation et de tarifs propres adaptés à leurs spécificités.

Les simulations réalisées dans le cadre de cette expérimentation portent uniquement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Selon la DGFIP, en raison notamment de la complexité du mécanisme de la taxe d'habitation, les conséquences de la révision sur cette taxe n'ont pas été étudiées.

Près de 5,5 millions de locaux d'habitation sont actuellement recensés dans les 5 départements d'expérimentation. 2,1 millions de déclarations étaient attendues sur les 5,5 millions de locaux d'habitation recensés, compte tenu des choix faits par la DGFIP de n'envoyer des déclarations révision qu'aux seuls propriétaires bailleurs.

Cependant seuls 1,6 millions de locaux ont fait l'objet de déclarations et le panel de locaux utilisé dans le cadre des simulations ne pouvait se réduire à ce nombre.

Pour tous les autres locaux des 5 départements d'expérimentation, il a donc été décidé de déduire la catégorie et la surface « révisées » des informations actuellement connues de la DGFIP sur les 5,5 millions de locaux d'habitation des 5 départements.

1. Modalités d'évaluation des valeurs locatives brutes

1.1. La détermination des paramètres départementaux d'évaluation des valeurs locatives

Les locaux d'habitation sur la base desquels l'expérimentation a été effectuée sont classés en 4 sous-groupes (article 74 de la LFR2013) :

- **les appartements** (avec 18 catégories définies selon des critères de surface),
- **les maisons** (avec 16 catégories définies selon des critères de surface),
- **les maisons exceptionnelles** (avec 2 catégories définies selon des critères de surface),
- **les dépendances isolées** (.avec 6 catégories définies selon des critères d'utilisation) : garage, box, parking privé / cave, cellier, buanderie / grenier / terrain de tennis / piscine / autres.

Comme pour la révision des VL des locaux professionnels et sur la base notamment des déclarations effectuées par les propriétaires bailleurs dans les 5 départements, les travaux d'expérimentation de la révision des VL des locaux d'habitation ont permis à la DGFIP de définir plusieurs secteurs d'évaluation et fixer des grilles tarifaires au sein de chaque secteur.

Cependant, si les déclarations concernant les appartements et les maisons ont été jugées assez satisfaisantes, celles relatives aux dépendances isolées et aux maisons exceptionnelles ont été entachées de plusieurs erreurs. Le rapport de la DGFIP précise en effet que des informations concernant les maisons exceptionnelles et les dépendances isolées sont purement indicatives et doivent être regardées avec prudence : la présence d'informations souvent erronées déclarées par les propriétaires dénature les observations qui peuvent être faites sur les évolutions de cotisations.

1.1.1. Modalités de détermination des secteurs locatifs homogènes (sectorisation)

C'est la catégorie la plus représentée au sein du sous-groupe maisons d'une part, et la catégorie la plus représentée au sein du sous-groupe appartements d'autre part, qui déterminent les secteurs d'évaluation. Cette catégorie doit représenter 40% des locaux d'habitation. A défaut, il a été décidé de compléter ces deux catégories par les catégories suivantes les plus représentées parmi les sous-groupes maisons et appartements, en les sélectionnant par représentativité décroissante, jusqu'à atteindre **un seuil de représentativité fixé à 40%** ;

Les communes sont classées **au sein d'un même secteur locatif homogène** :

- **lorsque le nombre de locaux des catégories les plus représentées est inférieur à 140 ;**
- **ou lorsque ce nombre était supérieur à 140** mais que les loyers étaient considérés comme homogènes : (les loyers ont été considérés homogènes si et seulement si au moins 75 % des locaux des catégories retenues comme les plus représentées avait un loyer au m² pondéré individuel qui ne s'éloignait pas du loyer moyen au m² communal de plus ou moins 20%).

Si le nombre de locaux des catégories les plus représentées est supérieur à 140 et que les loyers observés ne sont pas homogènes, les communes sont **découpées en plusieurs secteurs locatifs** (découpage dit « infra-communal »).

Pour les communes (ou sections cadastrales) ne comportant pas de locaux appartenant aux catégories les plus représentées (ou en comportent un nombre « insuffisant », à savoir moins de 2), c'est la **méthode dite de la « capillarité »** qui s'applique. La méthode de capillarité permet d'affecter un secteur locatif à une commune (ou à une section cadastrale) sur la base du classement des différentes communes (ou sections cadastrales) limitrophes, en pondérant le secteur de rattachement de chaque commune (ou section cadastrale) contiguë par la longueur de sa frontière partagée avec la commune (ou la section) à rattacher à un secteur. Cette méthode est analogue à celle appliquée en RVLLP.

1.1.2. Modalités de détermination des tarifs catégoriels (grille tarifaire)

Les tarifs correspondent à un loyer pondéré moyen pour chaque catégorie de locaux au sein de chaque secteur pour chacune des deux grandes typologies de locaux (locaux appartenant au parc privé et locaux appartenant au parc social).

Les tarifs issus de **moyenne de loyers correspondant à un nombre de locaux inférieur ou égal à 3 ont été considérés comme non représentatifs et ont été ignorés.**

Une étape de « complètement » des tarifs absents a été réalisée, qui a permis de compléter les tarifs des catégories / secteurs ne disposant pas de loyer collecté ou en disposant en nombre insuffisant et ayant été ignorés. Ainsi, pour chaque tarif inconnu, le tarif de la même catégorie pour le secteur précédent a été étendu (parfois il a été nécessaire de « remonter » sur plusieurs secteurs si plusieurs tarifs n'étaient pas valorisés sur la ligne). Dans le cas où le tarif manquant concernait le secteur 1, c'est le tarif valorisé de la même catégorie en secteur 2 ou suivant qui a été appliqué (ex : si le tarif de APPART1 en secteur 1 est non renseigné, on prend le tarif de APPART1 en secteur 2, s'il est non renseigné on prend le tarif de APPART1 en secteur 3) ;

- **si une catégorie ne dispose d'aucun tarif sur l'ensemble des secteurs**, alors le tarif retenu est la moyenne des tarifs des autres catégories du même sous-groupe au sein du même secteur, pondérée par le nombre de locaux (ex : si la catégorie dépendances 4 n'a aucun tarif valorisé, on prend pour le secteur 1 la moyenne pondérée des tarifs des autres catégories du sous-groupe des dépendances en secteur 1, avec une pondération par le nombre de locaux). Cette règle s'inscrit dans la logique posée par l'article 74 de la LFR2013, qui en outre est identique à celle qui est prévue par la loi pour les locaux professionnels dans le cadre de la RVLLP.

1.2. Modalités de calcul des cotisations

Les simulations ont été effectuées selon 2 scénarii :

Scénario 1 : seuls les loyers déclarés par les propriétaires bailleurs du parc privé sont pris en compte dans la détermination des secteurs d'évaluation et des grilles tarifaires des locaux du parc privé et des logements sociaux.

Scénario 2 : les déclarations des bailleurs sociaux sont prises en compte et les loyers collectés auprès de ces derniers participent à l'élaboration d'une sectorisation et d'une grille tarifaire spécifique, différente de celles établies sur la base des informations collectées auprès des seuls propriétaires bailleurs du parc privé.

La DGFIP a finalement opté pour le scénario 1 et le recommande à l'occasion de la généralisation de la révision des VL des locaux d'habitation, le cas échéant. En effet, **la DGFIP estime que la détermination de la valeur locative d'un local d'habitation n'a pas vocation à prendre en compte la situation personnelle de son occupant. C'est une valeur locative qui est déterminée, elle est attachée au bien et à sa consistance foncière, et en aucun cas à la qualité de son propriétaire ou de son occupant.** La valeur locative d'un bien n'a en effet sur le plan des principes aucunement à être modifiée du fait d'un changement de propriétaire ou d'occupant. Si des dispositifs d'atténuation du niveau d'imposition TFPB et/ou TH semblent nécessaires, ils peuvent s'appliquer par le biais d'allègements ou d'exonérations intervenant dans le calcul des cotisations, en fonction des caractéristiques du redevable (propriétaire et/ou occupant), mais de manière totalement indépendante de la détermination de la **valeur locative qui constitue l'élément d'assiette fondateur de ces impositions.**

En outre, **la DGFIP considère que la détermination de paramètres départementaux d'évaluation spécifiques aux logements du parc social, assis sur les loyers collectés auprès des bailleurs sociaux pour ce type de logements, soulève des difficultés d'application non négligeables** : certaines typologies de biens n'existent pas ou peu ; ce qui aboutit à un « mitage » des grilles tarifaires au sein desquelles de nombreux tarifs font défaut. De même, le découpage en secteurs locatifs homogènes spécifiques aux logements sociaux aboutirait à une cartographie incohérente et peu lisible.

2. Les résultats bruts de l'expérimentation

2.1. Les valeurs locatives des locaux d'habitation tous départements confondus dans le scénario 1

Rappel du scénario 1 : seuls les loyers déclarés par les propriétaires bailleurs du parc privé sont pris en compte dans la détermination des secteurs d'évaluation et des grilles tarifaires des locaux du parc privé et des logements sociaux.

2.1.1. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc privé

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	VL 1970 (en K€)	VL révisé (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant
Maisons	1 316 712	28,4	4 088 259	11 646 753	184,9	7 758 494
Appartements	2 039 531	44	10294828	23 156 280	124,9	12 861 452
Maisons exceptionnelles	1 021	0	4 664	13 786	195,6	9 123
Dépendances isolées	1 279 806	27,6	897 747	3629 090	304,2	2 731 343
Total	4 637 070		15 285 497	38 445 909	151,5	23 160 412

2.1.2 Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc social

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	VL 1970 (en K€)	VL révisé (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant
Maisons	78 142	15	159 609	535 582	235,6	375 973
Appartements	400 657	76,7	1 714 001	3 730 572	117,7	2 016 570
Maisons exceptionnelles	51	0	402	863	114,8	461
Dépendances isolées	43 699	8,4	26 956	70 186	160,4	43 231
Total	522 549	100	1 900 968	4 337 203	128,23	2 436 235

2.1.3. Commentaires

Tous sous-groupes confondus, les valeurs locatives des locaux d'habitation appartenant au parc privé augmentent de 151,5% soit près de +5 000 € par local. Celles appartenant au parc social augmenteront de 128,2% soit +4 662 € par local.

A titre de comparaison, dans le cadre des simulations menées en 2015 sur les impacts de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, les valeurs locatives brutes des locaux professionnels au sein de ces 5 départements augmentaient de 165,5 %.

2.2. Les valeurs locatives des locaux d'habitation tous départements confondus dans le scénario 2

Rappel du scénario 2 : les loyers collectés auprès des propriétaires bailleurs de logements sociaux ont participé à l'élaboration d'une sectorisation et d'une grille tarifaire spécifique, différente de celles établies sur la base des informations collectées auprès des seuls propriétaires bailleurs du parc privé.

2.2.1. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc privé

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	VL 1970 (en K€)	VL révisé (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant
Maisons	1 316 712	28,4	4 088 259	11 646 753	184,9	7 758 494
Appartements	2 039 531	44	10294828	23 156 280	124,9	12 861 452
Maisons exceptionnelles	1 021	0	4 664	13 786	195,6	9 123
Dépendances isolées	1 279 806	27,6	897 747	3629 090	304,2	2 731 343
Total	4 637 070		15 285 497	38 445 909	151,5	23 160 412

2.2.2. Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc social

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	VL 1970 (en K€)	VL révisé (en K€)	Evolu tion des VL en %	Evolution des VL en montant
Maisons	78 142	15	159 609	397 383	149	237 774
Appartements	400 657	76,7	1 714 001	1 82 3454	6,4	109 453
Maisons exceptionnelles	51	0	402	375	-6,7	-27
Dépendances isolées	43 399	8,4	26 956	34 248	27,1	7 292
Total	522 549	100	1 900 968	2 255 460	18,7	354 492

2.2.3. Commentaires

L'évolution des VL du parc privé est identique dans le scénario 1 et dans le scénario 2 puisque les mécanismes d'évaluation (sectorisation et grille tarifaire) sont les mêmes.

Cependant, l'expérimentation démontre que l'application d'une évaluation spécifique aux logements sociaux (scénario 2) aura pour conséquence **de réduire fortement la hausse des valeurs locatives des logements du parc social : +18,7 %** (au lieu de 128,2% dans le scénario 1) **soit +678 € par local.**

Cas particulier des logements sociaux : scénario 3

Afin d'éviter une très forte hausse des cotisations des logements sociaux en raison du choix qui a été fait d'évaluer leurs VL des logements sociaux sur la base des informations concernant le parc privé, la DGFIP préconise d'appliquer un abattement de 50% (ou un autre taux) aux VL des logements sociaux (scénario 3).

Les valeurs locatives des logements sociaux dans ce scénario 3 enregistrent une variation moyenne de +14,1 %, soit une augmentation quasi identique à celle constatée en scénario 2 (qui était pour mémoire de +18,7 %).

En outre, on constate des évolutions par sous-groupe beaucoup plus acceptables dans ce scénario 3, notamment pour les maisons qui enregistrent une hausse moyenne de +67,8 % au lieu de +149 % en scénario 2. S'agissant des 3 autres sous-groupes, les évolutions moyennes sont quasi équivalentes en scénario 3 et scénario 2 (sauf pour les maisons exceptionnelles qui enregistrent une hausse moyenne de +7,4 % au lieu d'une baisse de -6,7 %, sachant que les résultats pour ce sous-groupe sont à examiner avec prudence au vu du faible nombre de locaux et des anomalies déclaratives que cela recouvre vraisemblablement).

3. Les impacts estimés de la révision sur les contribuables et sur les collectivités locales

Important : la DGFIP ayant préconisé la généralisation de la révision selon le mode d'évaluation élaboré dans le scénario 1, les développements qui suivent sur les simulations définitives retenues par la DGFIP ne prendront pas en compte les résultats obtenus selon le mode d'évaluation du scénario 2.

3.1. Eléments pris en compte par la DGFIP dans le calcul des impacts de la révision

3.1.1. Pour les locaux professionnels et les locaux d'habitation

Les valeurs locatives brutes dans le scénario 1 (+151,5% pour le parc privé) et (+128,2% pour le parc social) **ne détermineront pas à elles seules les résultats des simulations réalisées dans les 5 départements expérimentateurs.**

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est indissociable de celle des locaux professionnels. En effet, **l'entrée en vigueur prochaine de la révision des VL des locaux d'habitation coïncidera avec la disparition du coefficient de neutralisation**. Pour mémoire, le coefficient de neutralisation qui a vocation à s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la révision des VL des locaux professionnels jusqu'à la mise en œuvre effective de la révision des VL des locaux d'habitation, permet d'éviter un transfert de charge fiscale des locaux d'habitation vers les locaux professionnels.

La disparition du coefficient de neutralisation supprime le gain des catégories de locaux professionnels « gagnantes », c'est-à-dire celles qui voyaient leur cotisation moyenne baisser.

A titre d'illustration, les magasins de grandes surfaces (MAG4) et très grandes surfaces (MAG5) voient leurs cotisations moyennes augmenter respectivement de +132,3% (contre une baisse de -16,2% avec la neutralisation) et de +100,6% (contre une baisse de -24,9% avec la neutralisation).

Les boutiques et magasins de centre-ville (MAG1) bénéficiaient aussi de la neutralisation puisque sans elle, l'augmentation de cotisation passe de +18,5% à +228,4%.

C'est pourquoi, en raison de la très forte hausse des cotisations des locaux d'habitation (+151,5% pour les logements du parc privé et 128,2% pour les logements sociaux) et de la très forte hausse des cotisations des locaux professionnels +165,5% (du fait de la disparition du coefficient de neutralisation et sans tenir compte du lissage et du « planchonnement »), **la DGFIP propose un « rebasage » (déflation ou diminution) des taux votés par les collectivités locales pour rendre la réforme soutenable pour les contribuables et pour respecter le principe posé par la loi selon lequel les 2 révisions doivent se faire à produit constant pour les collectivités locales.**

3.1.2. Pour les locaux industriels

La DGFIP a pris en compte le fait que les locaux industriels sont exclus de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

En effet, pour éviter un transfert de fiscalité des locaux industriels (non révisés) vers les locaux professionnels et des locaux d'habitation révisés, un dispositif de neutralisation a été prévu.

En tenant compte des éléments ci-dessus, la DGFIP a élaboré 3 hypothèses de mise en place de la révision des valeurs locatives (applicables aux locaux d'habitations, aux locaux professionnels et aux locaux industriels) et en a retenu une (l'hypothèse 3).

3.2. Les impacts estimés de la révision sur les contribuables tous types de locaux confondus

3.2.1. Résultats des simulations dans l'hypothèse 1 (hypothèse non retenue par la DGFIP)

Les simulations dans cette hypothèse ont été réalisées en tenant compte des valeurs locatives brutes des locaux d'habitation et celles des locaux professionnels (données 2015) sans aucune correction c'est-à-dire sans « rebasage » des taux ni neutralisation pour les locaux industriels (non révisés).

L'application des taux de 2015 à ces valeurs locatives brutes entrainerait une très forte hausse des cotisations (impact théorique de la révision) :

Variations des cotisations par type de locaux

Nature de local	Nombre de locaux	% de locaux	Cotisation système 70 (en K€)	Cotisation révisée (en K€)	Évolution des cotisations en %	Évolution des cotisations en montant
Locaux d'habitation	5 159 619	94,1%	2 897 407	7 700 109	165,8%	4 802 702
Dont locaux du parc privé	4 637 070		2 598 077	6 926 908	166,6%	4 328 831
Dont locaux du parc social	522 549		299 330	773 201	158,3%	473 871
Locaux professionnels	302 286	5,5%	986 079	2 680 361	171,8%	1 694 282
Locaux industriels et au barème	23 202	0,4%	262 991	262 991	0%	0
Total	5 485 107	100%	4 146 477	10 643 461	156,7%	6 496 984

Commentaires

La mise en application de cette hypothèse entraînerait des hausses de cotisations (156,7%) insupportables pour les contribuables. Ces fortes hausses rendent nécessaire le « rebasage » des taux selon la DGFIP : « l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait pas de correction des taux pour tenir compte de l'augmentation des valeurs locatives révisées par rapport aux valeurs locatives actuelles n'a en effet aucun sens ».

3.2.2. Résultats des simulations dans l'hypothèse 2 (hypothèse non retenue par la DGFIP)

Il s'agit dans cette hypothèse de procéder à une correction des taux d'imposition à due concurrence des rapports VL avant / VL après révision pour l'ensemble des locaux révisés, à savoir l'ensemble des locaux d'habitation et des locaux professionnels. Cette modalité de correction des taux (dite « rebasage » partiel des taux) entraîne un « effet d'aubaine » pour les locaux non concernés par la réforme (locaux industriels et locaux évalués au barème), qui enregistrent une forte diminution de leurs cotisations de TFPB (ce qui n'est pas sans incidence sur les produits des collectivités locales).

- **Modalités de calcul de taux de « rebasage » pour chaque niveau de collectivités :**

Nouveau taux d'imposition 2015 « rebasé » = taux d'imposition 2015 x (somme des VL 2015 des locaux H et des locaux professionnels avant révisions) / (somme des VL révisées brutes des locaux H et professionnels).

Variations de cotisations par type de locaux

Nature de local	Nombre de locaux	% de locaux	Cotisation système 70 (en K€)	Cotisation révisée (en K€)	Évolution des cotisations en %	Évolution des cotisations en montant
Locaux d'habitation	5 159 619	94,1%	2 897 407	2 859 314	- 1,3%	- 38 093
Dont locaux du parc privé	4 637 070	84,5%	2 598 077	2 577 595	- 0,8%	- 20 482
Dont locaux du parc social	522 549	9,5%	299 330	281 719	- 5,9%	- 17 611
Locaux professionnels	302 286	5,5%	986 079	1 024 300	3,9%	38 221
Locaux industriels et au barème	23 202	0,4%	262 991	85 866	- 67,4%	- 177 125
Total	5 485 107	100%	4 146 477	3 969 480	- 4,3%	- 176 997

Commentaires

Le « rebasage » des taux tel que prévu dans l'hypothèse 2 aboutirait à une baisse moyenne des cotisations de -1,3%.

Les locaux professionnels voient leur cotisation moyenne augmenter de +3,9% avec de très fortes disparités au sein des différentes catégories.

Les grands gagnants seraient les locaux industriels et évalués au barème, puisqu'ils bénéficient d'une baisse des taux sans que leur valeur locative (donc leur base d'imposition) ait été modifiée : leurs cotisations moyennes baisseraient de 67,4%.

Un autre mode de correction non retenue par la DGFIP (dit « rebasage » total des taux) consisterait à prendre en compte non seulement les locaux concernés par les révisions des valeurs locatives (professionnels et habitation) mais aussi les locaux non concernés par les révisions des valeurs locatives (locaux industriels évalués par méthode comptable et locaux soumis au barème). Ce mode opératoire, qui permet d'inclure l'intégralité des locaux entrant dans le champ de la TFPB, aboutirait à la neutralité des ressources pour les collectivités mais renforcerait la redistribution des impacts de la révision entre grandes typologies de locaux (locaux révisés et locaux non révisés). **Les cotisations des locaux industriels ou soumis au barème continueraient d'afficher des tendances baissières importantes.**

3.2.3. Résultats des simulations dans l'hypothèse 3 (hypothèse retenue par la DGFIP)

Dans cette hypothèse préconisée par la DGFIP, il s'agit de procéder à un « rebasage » des taux dont le calcul prend en compte les locaux professionnels et aux locaux d'habitation tel que présenté ci-dessus dans l'hypothèse 2 et de compléter ce « rebasage » avec une neutralisation des locaux hors champ des révisions c'est-à-dire les locaux industriels et les locaux évalués par barème.

Selon la DGFIP, cette combinaison des 2 dispositifs (« rebasage » des taux d'imposition et neutralisation des VL des locaux non concernés par les révisions RVLLP et RVLLH) permet d'obtenir une stricte égalité des cotisations avant et après réforme des locaux industriels et locaux évalués par barème, et par voie de conséquence un maintien à l'équilibre des ressources fiscales des collectivités.

Modalités de neutralisation des VL des locaux non concernés par les révisions :

Pour les locaux non révisés (locaux industriels et évalués par barème), les VL sont affectées d'un coefficient correcteur de neutralisation qui est égal au rapport de la somme des VL 2015 des locaux d'habitation et des locaux professionnels avant révisions divisée par la somme des VL révisées brutes des locaux d'habitation et professionnels.

Variations de cotisations par type de locaux

Nature de local	Nombre de locaux	% de locaux	Cotisation système 70 (en K€)	Cotisation révisée (en K€)	Évolution des cotisations en %	Évolution des cotisations en montant
Locaux d'habitation	5 159 619	94,1%	2 897 407	2 859 314	- 1,3%	- 38 093
Dont locaux du parc privé	4 637 070	84,5%	2 598 077	2 577 595	- 0,8%	- 20 482
Dont locaux du parc social	522 549	9,5%	299 330	281 719	- 5,9%	- 17 611
Locaux professionnels	302 286	5,5%	986 079	1 024 300	3,9%	38 221
Locaux industriels et au barème	23 202	0,4%	262 991	262 991	0%	0
Total	5 485 107	100%	4 146 477	4 146 605	0%	128

Commentaires

Les simulations réalisées dans l'hypothèse 3 permettent de neutraliser l'effet d'aubaine pour les locaux industriels. Les proportions contributives des locaux industriels et évalués par barème sont en effet bien identiques avant et après réforme.

En revanche, on constate en moyenne une légère modification de la proportion contributive des locaux professionnels et d'habitation du parc privé, liée aux différences de rythmes de progression des cotisations moyennes pour ces 2 types de locaux (pour mémoire : les habitations du parc privé diminuent de -0,8 % et les locaux professionnels augmentent de 3,9 %).

Cependant, ces données cachent des évolutions de cotisations plus contrastées entre les différentes catégories de locaux d'habitation et les différentes catégories de locaux professionnels.

Concernant les locaux d'habitation (parc privés et logements sociaux confondus):

- les maisons entre 65 m² et 74 m² verront leur cotisation moyenne de TFPB évoluer de +23,6% contre -32,2% pour les maisons de 250 m² et plus ;
- les appartements inférieurs à 15 m² verront leur cotisation moyenne de TFPB évoluer de +35,8% contre -14,3% pour les appartements entre 80 m² et 99 m².
- les maisons exceptionnelles et les dépendances isolées verront leur cotisation moyenne de TFPB évoluer respectivement de +15,8% et de +64,8% ;

Concernant les locaux professionnels

- les magasins sur rue (MAG1) et les magasins dans un ensemble commercial (MAG3) connaîtront des évolutions moyennes respectives de TFPB de +26,1% et +112,9%. Cependant, les magasins de grandes surfaces (MAG4) et les magasins de très grandes surfaces (MAG5) connaîtront des évolutions moyennes respectives de -12,9% et -25,4% ;
- +21,4% pour les bureaux à aménagement spécifique contre -14,5% pour les bureaux à aménagement récent ;
- +184,7% pour les lieux de dépôt à ciel ouvert contre -16,2% pour les installations spécifiques de stockage.

La disparité et les fortes augmentations des cotisations ont amené la DGFIP à préconiser de nouveaux mécanismes de correction sans toutefois définir les modalités précises de mise en œuvre des corrections. La DGFIP précise en effet que les modalités de correction ne pourront être définies qu'à la fin de la généralisation de la révision des VL des locaux d'habitation.

3.3. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales

Rappel : comme le précise la DGFIP, les cotisations (+156%) issues des calculs effectués dans l'hypothèse 1 (prise en compte des valeurs locatives révisées des locaux professionnels et des locaux d'habitation sans aucune correction) ne sont pas applicables en l'état. L'application d'un tel dispositif rendrait l'imposition insoutenable pour les contribuables et en conséquence augmenterait trop fortement les ressources des collectivités locales ce qui serait contraire à l'esprit de la loi.

Les impacts réels de la révision sur les ressources des collectivités locales sont différents selon qu'on applique les paramètres de correction définis dans l'hypothèse 2 ou ceux définis dans l'hypothèse 3. Si les ressources des collectivités locales sont maintenues dans l'hypothèse 3, elles baissent dans l'hypothèse 2.

3.3.1. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales dans l'hypothèse 2

Pour mémoire, il s'agit dans l'hypothèse 2 d'appliquer un « rebasage » des taux dont le calcul prend en compte les VL révisées des locaux professionnels et des locaux d'habitation sans neutralisation des locaux industriels.

Impacts de manière globalisée sur les 5 départements

Types de collectivités	Nombre de collectivités	Produit des collectivités avant révision en K€	Produit des collectivités après révision en K€	Différence entre le produit avant et après en K€	Différence entre le produit avant et après révision en %	Nombre de collectivités dont le produit augmente	Nombre de collectivités dont le produit baisse
Départements	5	1 213 373	1 145 056	- 68 317	- 5,6%	0	5
Communes	1 675	1 770 636	1 674 376	- 96 261	- 5,4%	295	1 380
EPCI	54	48 643	45 226	- 3 417	- 7%	1	53
Total	1 734	3 032 652	2 864 658	- 167 995	- 5,5%	296	1 438

➤ Commentaires

Dans les 5 départements expérimentateurs confondus, les trois niveaux de collectivités (commune, EPCI et départements) perdraient de la ressource fiscale dans l'hypothèse où seul un rebasage « partiel » des taux est réalisé puisque cela entraîne une baisse significative des cotisations relatives aux locaux industriels ou évalués au barème.

Impacts sur les 10 communes les plus perdantes

Nom des collectivités	Départements	Nombre de locaux	Produits des collectivités avant révision en K€	Produit des collectivités après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en %
GRAVELINES	Nord	7 019	14 002	4 036	-9 966	-71,2
ONNAING	Nord	4 559	4 850	2 401	-2 449	-50,5
TRITH SAINT LEGER	Nord	3 985	3 868	2 129	-1 739	-45,0
GRANDE SYNTHÉ	Nord	11 712	5 560	3 494	-2 067	-37,2
SAINTE AMAND LES EAUX	Nord	10 260	9 462	6 170	-3 292	-34,8
DUNKERQUE	Nord	66 809	28 864	23 733	-5 131	-17,8
VITRY SUR SEINE	Val de Marne	58 226	24 014	21 583	-2 432	-10,1
LILLE	Nord	209 394	71 252	67 128	-4 124	-5,8
LA ROCHELLE	Charente-Maritime	71 235	34 535	32 612	-1 923	-5,6
PARIS	Paris	2 159 378	571 718	566 128	-5 590	-1,0
Total		2 602 577	768 127	729 414	-38 712	-5,0

Commentaires

Les communes des 5 départements d'expérimentation confondus voient en moyenne leurs ressources baisser de -5,4 % ce qui représente une perte de plus de 96 millions d'euros. Les 10 communes les plus perdantes sont majoritairement situées dans le département du Nord.

La commune de Gravelines (Nord), particulièrement industrialisée, accuserait une baisse confiscatoire de ses ressources de -71,2 % correspondant à un peu moins de 10 millions d'euros.

Impacts sur les 10 EPCI les plus perdants

Nom des collectivités	Départements	Nombre de locaux	Produits des collectivités avant révision en K€	Produit des collectivités après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en %
CC du Val d'Huisne	ORNE	4 662	529	372	-157	-29,7
CA du Douaisis [c.A.D.]	NORD	88 100	3 714	3 175	-539	-14,5
CC du Pays d'Andaine	ORNE	8 570	790	678	-113	-14,3
CC du Caudrésis et du Catésis	NORD	36 096	2 547	2 239	-308	-12,1
CC des Pays de l'Aigle et de la Marche	ORNE	14 815	1 434	1 292	-142	-9,9
CC de Flandre Intérieure	NORD	54 622	1 391	1 255	-136	-9,8
CA du Pays de Flers	ORNE	23 600	2 159	1 961	-198	-9,2
CC Argentan Intercom	ORNE	15 632	1 677	1 548	-128	-7,6
CC de la Haute Saintonge	CHARENTE MARITIME	46 107	2 962	2 744	-217	-7,3
CU d'Alençon	ORNE	34 368	5 622	5 377	-244	-4,3
Total		326 572	22 824	20 642	-2 182	-9,6

Commentaires

Les EPCI des 5 départements d'expérimentation confondus, voient baisser leurs ressources de -7 % ce qui représente plus de 3 millions d'euros.

Les 10 EPCI les plus perdants sont majoritairement situés dans les départements de l'ORNE et du NORD.

En raison notamment des pertes de recettes non négligeables pour les collectivités locales, la DGFIP propose d'effectuer la révision selon les mécanismes définis dans l'hypothèse 3.

3.3.2. Les impacts estimés de la révision sur les ressources des collectivités locales dans l'hypothèse 3

Pour mémoire, cette hypothèse consiste tout comme en hypothèse 2 à réaliser un « rebasage partiel » des taux mais aussi à le compléter d'une neutralisation de la valeur locative des locaux industriels et des locaux soumis au barème afin de garantir les ressources des collectivités locales.

Présentation des impacts de manière globalisée sur les 5 départements scénario 1 - Hypothèse 3

Type de collectivités	Nombre de collectivités	Produit des collectivités avant révision en K€	Produit des collectivités après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en K€	Différence entre le produit avant et après révision en %	Nombre de collectivités dont le produit augmente	Nombre de collectivités dont le produit baisse
DEPARTEMENTS	5	1 213 373	1 213 279	-94	0,0	2	3
COMMUNES	1 675	1 770 636	1 770 662	25	0,0	901	774
EPCI	54	48 643	48 646	3	0,0	29	25
TOTAL	1 734	3 032 652	3 032 587	-65	0,0	932	802

Commentaires

Les trois niveaux de collectivités (communes, EPCI et départements) pris dans leur globalité voient leurs ressources fiscales préservées, ce qui est logique puisque dans l'hypothèse 3, l'effet d'aubaine pour les locaux non concernés par la révision (locaux industriels ou soumis au barème) est neutralisé. Les seules variations constatées correspondent à des écarts faibles liés à l'application des règles d'arrondis.

4. Les préconisations de la DGFIP sur la généralisation de la révision et sa mise en œuvre

4.1. Calcul des valeurs locatives et des cotisations

S'agissant du scénario à retenir pour le calcul des valeurs locatives (scénario 1 ou scénario 2), le premier scénario (celui dans lequel les nouveaux paramètres départementaux sont établis de manière unique, sur la base des loyers du parc privé, pour l'ensemble des locaux qu'il s'agisse des locaux appartenant au parc privé ou des logements sociaux) est celui qui paraît correspondre le mieux à l'esprit de la réforme selon la DGFIP.

Selon la DGFIP, pour répondre à l'esprit de la réforme et assurer sa neutralité sur les ressources fiscales des collectivités, le calcul des cotisations devrait être réalisé selon les modalités définies dans l'hypothèse 3 : **calcul des cotisations à partir des valeurs locatives révisées brutes pour les locaux d'habitation et pour les locaux professionnels, en réalisant une correction des taux d'imposition à due concurrence du ratio des VL avant / après révisions pour les locaux révisés (habitation et professionnels), de manière à limiter les augmentations de cotisation et en complétant le dispositif d'un système de neutralisation des valeurs locatives des locaux non concernés par les révisions (locaux industriels et locaux évalués au barème) afin de neutraliser les baisses de ressources des collectivités locales.**

Cas particulier des logements sociaux

La DGFIP préconise de ne pas mettre en place un dispositif d'évaluation des cotisations spécifique aux logements sociaux. Elle estime que si une minoration de la part contributive des logements du parc social constituait une volonté forte à laquelle la réforme devait répondre, il apparaîtrait préférable de mettre en œuvre des solutions alternatives à la détermination de paramètres d'évaluation dédiés au parc social. En effet, **il peut être envisagé d'utiliser un unique jeu de paramètres d'évaluation, déterminés sur la base des informations du parc privé, en appliquant un abattement sur les tarifs catégoriels pour les biens du parc social (scénario 3).**

Face à la forte augmentation des cotisations de plusieurs catégories de locaux (qui découleraient de ce scénario 3) particulièrement certaines catégories de locaux professionnels (les MAG1=30,4%, les CLI3=116% et les MAG3 = 122,5%), la DGFIP préconise de prévoir nécessairement des dispositifs de lissage des cotisations pour rendre acceptable les conséquences de cette seconde phase de la réforme.

De manière générale, pour la DGFIP, il sera nécessaire de prévoir des mécanismes qui permettront d'atténuer et d'étaler dans le temps les transferts de charge fiscale et de rendre ainsi la réforme soutenable pour les locaux (habitation et professionnels) qui enregistrent les plus fortes hausses de VL. S'agissant des locaux professionnels une première démarche pourrait consister à maintenir le dispositif du planchonnement tel qu'il existe aujourd'hui (ou à en recalculer un nouveau).

D'autres mécanismes complémentaires pourraient prendre la forme notamment :

- d'un dispositif de lissage des variations (hausses et baisses) de cotisations dont les modalités et la durée resteraient à définir ;
- d'un système de minoration ou majoration des tarifs catégoriels par des coefficients de localisation afin de tenir compte de la situation générale de certains quartiers d'habitation (ex : éloignement des transports en commun, nuisance ponctuelle liée à de grands travaux, développement particulièrement attractif de certaines infrastructures ou moyens de transport, etc.).

La DGFIP précise cependant que ces divers mécanismes ne pourront être définis et testés qu'une fois stabilisées les nouvelles modalités d'évaluation des locaux d'habitation.

4.2. Généralisation de la révision : la DGFIP propose 4 axes pour la mise en place du dispositif

Compte tenu des résultats des simulations réalisées dans le cadre de l'expérimentation et de l'expérience acquise dans le cadre de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, la DGFIP propose 4 grands axes pour généraliser la révision des locaux d'habitation :

- **Axe N°1** : mise en œuvre de modalités simplifiées de collecte des informations nécessaires au calcul des nouvelles valeurs locatives révisées afin notamment de trouver une solution aux nombreuses erreurs déclaratives. La DGFIP envisage d'ores et déjà, en cas de généralisation de la révision des locaux d'habitation, des modalités de collecte des informations différentes de celles qui ont été mises en œuvre lors de la RVLLP. Elle envisage notamment d'utiliser les données individuelles attachées aux locaux d'habitation (nature du local et consistance) telles que connues de l'actuel système d'information et de compléter ce travail par des actions spécifiques ciblées de vérification.
- **Axe N°2** : participation des élus et des représentants des propriétaires des locaux d'habitation dans le cadre d'une comitologie « allégée » : la DGFIP préconise une concertation des élus locaux et des représentants des contribuables pour déterminer les modalités de généralisation de la réforme à inscrire dans la loi. Les commissions locales devront ensuite intervenir dans la mise en œuvre de la réforme. Toutefois, la DGFIP préconise d'alléger le nombre de commissions consultées, de rallonger les délais dans lesquels les travaux devront être conduits par ces commissions et de préciser le rôle ainsi que la composition des différentes commissions qui pourraient intervenir.
- **Axe N°3** : mise en place d'un dispositif de mise à jour permanente à travers la collecte des loyers annuels (locaux professionnels et d'habitation) de façon dématérialisée.
- **Axe N°4** : amélioration de la gestion des annexes aux appartements et aux maisons et des dépendances isolées. Si les informations déclarées relatives à la nature et à la surface du local sont pertinentes pour les sous-groupes maisons et appartements, elles sont très moyennes pour les dépendances isolées et très mauvaises en ce qui concerne les maisons exceptionnelles.

Ainsi, la DGFIP va engager une réflexion pour améliorer la gestion de ces deux sous-groupes de locaux :

- **s'agissant des dépendances isolées**, cette amélioration pourrait passer par une définition plus objective de la différence entre ce qui doit être considéré comme une dépendance isolée et ce qui doit être considéré comme une annexe à un appartement ou à une maison. Une harmonisation des modalités déclaratives de ce type de local pourrait être envisagée ;
- **s'agissant des maisons exceptionnelles**, cette amélioration pourrait passer par une opération de vérification sélective des locaux, ciblée sur tous les locaux identifiés par le système d'information comme « maison exceptionnelle ». En effet, dans de nombreux cas, ils n'en sont pas. Des modalités d'évaluation spécifiques à ces locaux devront être approfondies.

B- Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et dégrèvement pour 80% des contribuables

La généralisation de la révision ainsi que ses modalités devraient le cas échéant être décidée par la prochaine majorité parlementaire. Cette décision pourrait coïncider avec le vote de la mesure annoncée par le Président de la République pendant la campagne électorale d'exonérer (ou plutôt dégrever) de taxe d'habitation 80 % des foyers fiscaux.

L'application d'une telle mesure ne faciliterait-elle pas la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ? En effet, cette réforme qui est difficile car occasionnant d'importants transferts de charge fiscale entre les contribuables ne serait-elle pas plus facile à mettre en œuvre ? Au contraire, ne faudrait-il pas abandonner la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation sachant que 80% des contribuables actuels ne seraient quasiment plus assujettis à la TH ?

Cependant, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne concerne pas uniquement la taxe d'habitation. Elle entraînerait aussi d'importants transferts de taxe foncière et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères entre les contribuables. Les transferts de charge fiscale concernant notamment ces 2 taxes seraient-ils supportables par les contribuables locaux ?

L'élargissement éventuel du champ d'allègements de TH soulève également d'autres interrogations:

- ✓ la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation aura-t-elle un impact sur les mécanismes de prise en charge par l'Etat des allègements de TH le cas échéant ?
- ✓ Quelles assiettes seront prises en compte ?
- ✓ Quels taux de TH prendre en compte pour le calcul des remboursements par l'Etat ? En effet, est aujourd'hui proposé une déflation des taux pour adapter l'impact de la révision à la capacité contributive des ménages.

ANNEXE

Les évolutions moyennes de cotisation de taxe foncière par catégorie de locaux professionnels à l'issue de la période de lissage sur 10 ans

Catégorie	Évolution moyenne de cotisation (en %)	Nombre de locaux	Poids des locaux dans la population Totale (en %)	Total des locaux dont la cotisation augmente (en %)	Total des locaux dont la cotisation baisse (en %)
Magasins de très grande surface (surface principale ≥ 2 500 m ²)	-16,3	5 720	0,2%	23,5%	76,5%
Installations spécifiques de stockage	-13,0	18 478	0,6%	13,7%	86,3%
Magasins de grande surface (surface principale 400 <> 2 500 m ²)	-12,2	52 050	1,7%	33,3%	66,7%
Carrières et établissements assimilables	-9,7	889	0,0%	26,3%	73,7%
Hôtels « supérieur » (2 ou 3 étoiles, ou confort identique)	-9,5	25 936	0,8%	34,6%	65,4%
Terrains de camping ordinaires (1 ou 2 étoiles, ou confort identique)	-9,3	3 806	0,1%	37,3%	62,7%
Hôtels « standard » (1 étoile, ou confort identique)	-8,6	11 821	0,4%	32,0%	68,0%
Salles de loisirs diverses	-8,3	11 242	0,4%	43,7%	56,3%
Etablissements industriels nécessitant un outillage important autres que les carrières et assimilés	-7,8	14 134	0,5%	31,5%	68,5%
Marchés	-7,1	8 056	0,3%	32,4%	67,6%
Hôtels « confort » (4 étoiles et plus, ou confort identique)	-6,4	3 950	0,1%	47,1%	52,9%
Locaux utilisés pour une activité de transformation, de manutention ou de maintenance	-5,5	101 101	3,3%	38,3%	61,7%
Locaux à usage de bureaux d'agencement récent	-4,9	178 217	5,8%	47,6%	52,4%
Terrains de camping confortables (3 étoiles et plus, ou confort identique)	-4,2	4 843	0,2%	34,0%	66,0%
Salles de spectacles et locaux assimilables	-3,8	7 756	0,3%	40,6%	59,4%
Lieux de dépôt couverts	-3,4	304 168	9,9%	47,2%	52,8%
Établissements de détente et de bien-être	-2,9	2 484	0,1%	36,9%	63,1%
Ateliers artisanaux	-2,3	170 675	5,6%	42,3%	57,7%
Stations-service, stations de lavage et assimilables	-0,4	14 079	0,5%	44,1%	55,9%
Cliniques et établissements hospitaliers	1,3	4 101	0,1%	47,1%	52,9%
Commerces sans accès direct sur la rue	1,8	43 671	1,4%	47,4%	52,6%
Boutiques et magasins sur rue	2,2	866 898	28,4%	50,1%	49,9%
Chenils, viviers et autres locaux assimilables	3,6	2 039	0,1%	39,7%	60,3%
Locaux ne relevant d'aucune des catégories précédentes par leurs caractéristiques sortant de l'ordinaire	3,9	10 382	0,3%	67,3%	32,7%
Locaux à usage de bureaux d'agencement ancien	6,1	598 825	19,6%	50,0%	50,0%
Locaux assimilables à des bureaux mais présentant des aménagements spécifiques	6,3	27 228	0,9%	58,6%	41,4%
Hôtels-clubs, villages de vacances et résidences hôtelières	7,0	89 881	2,9%	50,4%	49,6%
Centres de rééducation, de thalassothérapie, établissements thermaux	7,1	1 763	0,1%	49,5%	50,5%
Centres de loisirs, centres de colonies de vacances, maisons de jeunes	8,6	16 974	0,6%	57,0%	43,0%
Ecoles et institutions privées exploitées dans un but non lucratif	11,6	16 594	0,5%	51,5%	48,5%
Foyers d'hébergement, centres d'accueil, auberges de jeunesse	13,5	12 478	0,4%	47,2%	52,8%
Etablissements d'enseignement à but lucratif	14,1	7 254	0,2%	49,0%	51,0%
Etablissements ou terrains réservés à la pratique d'un sport ou à usage de spectacles sportifs	17,3	12 303	0,4%	45,5%	54,5%
Parcs de stationnement couverts	20,2	156 674	5,1%	49,6%	50,4%
Centres médico-sociaux, centres de soins, crèches, haltes-garderies	25,6	20 394	0,7%	60,1%	39,9%
Lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel	36,5	28 732	0,9%	51,1%	48,9%
Maisons de repos, maisons de retraite (médicalisées ou non)	36,9	40 475	1,3%	67,3%	32,7%
Parcs de stationnement à ciel ouvert	40,8	97 672	3,2%	67,4%	32,6%
Magasins appartenant à un ensemble commercial	47,8	63 798	2,1%	85,2%	14,8%
TOTAL	0,0	3 057 541	100,0%	49,4%	50,6%

Sources DGFiP