

## RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

- Le chantier de la révision des valeurs locatives a été inscrit dans la **loi de finances rectificative pour 2010** du 30 décembre 2010 (article 34).

Cette loi définit les **nouvelles modalités d'évaluation** des locaux professionnels et de **mise à jour annuelle** des valeurs locatives, ainsi que les **opérations de révision** proprement dites ; elle prévoit d'ores et déjà également les modalités selon lesquelles les **valeurs locatives révisées** seront **intégrées aux bases**.

- S'agissant des **modalités d'intégration des résultats de la révision**, la loi met en place un **dispositif de neutralisation jouant sur les bases** : il se traduit par l'application d'un **coefficient de neutralisation** à la valeur locative révisée de chaque local (ce mécanisme est présenté en annexe).
- Le **calendrier** prévu initialement était le suivant :
  - 2011** : expérimentation sur cinq départements, selon les modalités prévues par la loi, afin de tester leur faisabilité et d'évaluer les effets de la révision pour les contribuables,
  - 2012 et 2013** : travaux de révision sur l'ensemble du territoire,
  - 2014** : intégration des valeurs locatives révisées dans les rôles d'impositions.

Attendu en octobre 2011, le **rapport** présentant les résultats de l'expérimentation n'a finalement été diffusé qu'en **février 2012**. Si l'expérimentation a confirmé le bon fonctionnement des procédures retenues, elle a montré qu'appliquée en l'état, la révision entraînerait de **très fortes variations de valeurs locatives** et donc de cotisations pour les contribuables.

En conséquence, il est apparu nécessaire de réexaminer les conditions d'entrée en vigueur de la réforme et en particulier d'envisager un **mécanisme de lissage**, non prévu initialement, ce qui nécessite de modifier le dispositif prévu en LFR 2010. Le lancement des opérations de révision, dont la première étape aurait dû débiter en février 2012, a été suspendu dans l'attente de ces travaux et en raison du calendrier électoral.

Les suites données au dossier dépendent désormais des **arbitrages** qui seront rendus par le nouveau gouvernement, ainsi que du calendrier parlementaire.

- La **commission des finances du Sénat** a chargé Pierre JARLIER et François MARC d'élaborer des **propositions répondant aux difficultés** mises en lumière par l'expérimentation et permettant de reprendre le processus. Le rapport d'information a été diffusé fin juin.

Les propositions émises portent sur un **calendrier en deux étapes**, la première concernant les **locaux professionnels**, la seconde les **locaux d'habitation** ; l'objectif est à la fois de ne pas prolonger la période d'incertitude actuelle s'agissant du démarrage de la réforme relative aux locaux professionnels et de donner une impulsion forte à la révision dans son ensemble.

## PREMIÈRE ÉTAPE : LA RÉVISION DES LOCAUX PROFESSIONNELS

- Les sénateurs considèrent que des mesures doivent être prises le plus rapidement possible afin de **relancer le processus de révision**. Ils proposeront des amendements lors du PLFR 2012 discuté en juillet.

### LE REPORT D'UNE ANNÉE DE L'ENSEMBLE DU CALENDRIER

- Compte tenu du retard pris sur le calendrier initial, le rapport propose de **décaler d'une année entière l'ensemble du calendrier** (démarrage des opérations de révision début 2013, intégration des nouvelles valeurs locatives au 1<sup>er</sup> janvier 2015).

### LE LISSAGE DES VARIATIONS DE COTISATIONS

- Conformément aux conclusions du rapport de la DGFIP, les sénateurs proposent un **dispositif de lissage des variations de cotisations**, sur les principes suivants :
  - un lissage sur **5 ans** (sur la période 2015-2020),
  - le lissage concernerait aussi bien les **hausse**s que les **baisses** de cotisation (cela garantit qu'il s'effectue à produit constant et qu'il est neutre pour les collectivités locales),
  - ce lissage ne s'appliquerait qu'aux **variations de cotisation supérieures à 10 % ou à 200 euros** (un peu moins de 50 % des locaux professionnels seraient concernés),
  - il ne concernerait que les **locaux existants** lors de l'entrée en vigueur de la révision, mais pas les nouveaux locaux.

### LE SORT DES LOCAUX INDUSTRIELS

- La LFR 2010 a prévu d'appliquer le **coefficient de neutralisation** non seulement aux **locaux professionnels** mais également aux **locaux industriels**. L'expérimentation a montré que ce choix a pour effet d'accentuer les transferts d'imposition au détriment des locaux professionnels et au contraire de faire bénéficier les locaux industriels d'une diminution de leur cotisation.
- Face à ce constat, la DGFIP a réalisé des simulations sur une **autre hypothèse** (dite « scénario B »), consistant à ne **pas appliquer le coefficient aux locaux industriels**. Dans ce scénario, les locaux industriels ne sont pas affectés par la révision ; leur cotisation reste stable, et les variations de cotisation des locaux professionnels s'en trouvent atténuées.

Les sénateurs préconisent de retenir ce second scénario (qui nécessitera une modification législative).

### LE SORT DES LOCAUX PROFESSIONNELS SOUMIS À LA TEOM ET À LA TH

- Les locaux professionnels peuvent être **soumis à la TEOM**, et pour un nombre marginal d'entre eux (74 000 locaux sur les 3,3 millions de locaux professionnels), **à la taxe d'habitation** (c'est le cas notamment des locaux utilisés par des associations à but non lucratif).

Le **dispositif de neutralisation** s'applique pour le calcul de leur **cotisation de TFPB et de CFE**, mais **pas** en matière de **TEOM** et de **TH**.

- Ainsi, en **l'état actuel du texte**, la cotisation due pour ces locaux au titre de la **TEOM** et de la **TH** sera établie sur la **valeur locative révisée** (mais non corrigée par le coefficient), tandis que leur cotisation **TFPB** et **CFE** sera calculée sur la **VL révisée** mais amoindrie car **corrigée** par le coefficient.

Selon le rapport de la DGFIP, les locaux concernés subiraient de **fortes hausses de cotisation** (+ 323 % de hausse moyenne pour la VL utilisée en matière de TH).

Le rapport de la DGFIP suggère donc d'**étendre le coefficient de neutralisation** pour le calcul de la **TEOM** et de la **TH** de ces locaux. Les sénateurs reprennent cette proposition (qui nécessite également une modification de la loi).

- **Les sénateurs ont en revanche décidé de ne pas modifier les choix faits dans la LFR 2010 sur les deux questions suivantes :**

## LA SITUATION DES LOCAUX RELEVANT DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

- L'expérimentation a révélé que ces locaux pouvaient subir des **hausse**s très importantes de leur cotisation, conduisant la DGFIP à préconiser dans son rapport la mise en place éventuelle d'un traitement spécifique visant à « protéger » les locaux concernés. Après expertise par la DGFIP, il apparaît que ces hausses résultent bien souvent d'**erreurs commises lors de l'évaluation initiale** de ces locaux ou d'**extensions de surfaces** n'ayant pas donné lieu à réévaluation.
- Au regard de cette expertise (et de l'examen des hausses en valeur absolue, qui conduit à relativiser les hausses en pourcentage), les sénateurs proposent de **renoncer à mettre en place un dispositif spécifique**. Il pourrait toutefois être envisagé d'ouvrir des **possibilités d'abattement ou de réduction sur décision des collectivités** pour corriger des situations qui resteraient aberrantes après nettoyage des fichiers.

## LE MÉCANISME DE NEUTRALISATION ENVISAGÉ PAR LA LFR 2010

- Les sénateurs se déclarent favorables au **coefficient de neutralisation** défini en LFR 2010. Ils confirment le principe d'une **neutralisation par les valeurs locatives**, malgré la préférence affichée par les associations d'élus consultées (AMF et AdCF) pour une neutralisation par les taux.

Bien qu'ils soient conscients que le **dispositif sera complexe pour les contribuables**, ils considèrent malgré tout que « la lisibilité de plusieurs valeurs locatives figurant sur la feuille d'imposition est plus grande que la coexistence de multiples taux ». Selon eux, la **neutralisation par les taux** ne serait **souhaitable ni politiquement** (elle impliquerait que les taux votés par les collectivités ne seraient pas applicables, ce qui serait difficile à expliquer auprès des contribuables), **ni techniquement** (complexité importante de mise en œuvre pour les collectivités en cours de processus d'unification de leurs taux d'imposition).

## DEUXIÈME ÉTAPE : LA RÉVISION RELATIVE AUX LOCAUX D'HABITATION

- Les sénateurs souhaitent que la **révision des valeurs des locaux d'habitation** soit **engagée rapidement**. Cela est d'autant plus important que le dispositif de neutralisation envisagé pour les locaux professionnels est par nature transitoire puisque mis en place dans l'attente d'une extension de la révision à l'ensemble des locaux.

A cette fin, ils proposent de **définir dans la loi de finances pour 2013 le principe et le cadre de cette seconde étape**, selon une **démarche analogue** à celle suivie pour les **locaux professionnels** et proposent le **calendrier** suivant :

- **concertation au 1<sup>er</sup> semestre 2013** entre les acteurs concernés (définition des catégories de locaux, du champ de l'expérimentation, de la méthode déclarative des valeurs...),
  - **expérimentation en 2013 - 2014**,
  - **rapport d'expérimentation** au début de **second semestre 2014** et **aménagements éventuels en loi de finances pour 2015**,
  - **généralisation** de la révision en **2014 - 2015**,
  - application des **nouvelles bases révisées en 2015 ou 2016**.
- Le rapport de la commission des finances du Sénat indique que « l'extension de la révision aux locaux d'habitation posera des **questions fondamentales**, aux lourds impacts sur les collectivités territoriales :
    - **quels basculements de fiscalité entre les catégories de contribuables** sont-ils à attendre ?
    - est-il envisageable de maintenir à terme une **règle d'équilibre entre produit foncier professionnel et produit foncier des locaux d'habitation**, en remplacement du coefficient de neutralisation ?
    - faut-il s'orienter vers une **scission des taux de l'impôt foncier** et quelles seraient les éventuelles règles de liaison à mettre en place ?
    - quel sera l'**impact de la révision** sur les **potentiels des collectivités territoriales**, les **dotations de l'Etat** et les **instruments de péréquation horizontale** ? »

Il ajoute que le **rapport d'évaluation de l'expérimentation** « devra comporter des **simulations détaillées**, des **analyses approfondies** et des **propositions argumentées** sur ces sujets ».

## LES PROPOSITIONS EN FAVEUR D'UNE COLLABORATION PLUS EFFICACE DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE ET DE SUIVI DES CHANGEMENTS D'ASSIETTE

▪ La **révision des valeurs locatives** et leur **mise à jour annuelle** représentent d'ores et déjà un **progrès fondamental** en faveur d'une fiscalité reflétant correctement l'évolution des marchés locatifs.

Afin d'améliorer encore l'évaluation de l'assiette fiscale, les sénateurs souhaitent que la révision s'accompagne de **procédures permettant de mieux suivre et contrôler les évolutions physiques des bases d'imposition**.

▪ Dans cet objectif, ils proposent de **renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le contrôle de l'assiette foncière**, dans le cadre de **partenariats** conclus avec les services locaux de la DGFIP, et sur la base du **volontariat**.

Des **conventions** sont déjà mises en œuvre aujourd'hui dans plusieurs collectivités locales qui, sans concerner directement la mise à jour des bases foncières, impliquent un partenariat entre les services des collectivités et ceux de l'Etat.

▪ Les sénateurs souhaitent que la DGFIP s'inspire de ces exemples pour **élaborer un modèle de convention-type adapté au suivi des bases fiscales**.

## ANNEXE : LE MÉCANISME DU COEFFICIENT DE NEUTRALISATION

▪ S'agissant des **locaux professionnels**, la **révision des valeurs locatives** aura pour **effet**, au niveau de chaque collectivité locale, d'**augmenter** aussi bien le **montant global des bases d'imposition** des locaux professionnels, que le **poids** de ces locaux **par rapport à celui des locaux d'habitation**.

▪ **Deux principes** ont été posés afin d'encadrer les conséquences de la réforme. Celle-ci devra à la fois :

- **garantir** que chaque collectivité retrouve, après révision, le **même produit fiscal** qu'antérieurement (à taux constant),
- et **maintenir constante** (avant / après révision) la **répartition de la pression fiscale globale** entre ménages et entreprises.

▪ Le respect de ces principes aurait pu se faire par un ajustement à la baisse des taux d'imposition applicables aux nouvelles valeurs locatives. Toutefois, en matière de **foncier bâti**, la **baisse des taux** aurait bénéficié aux **contribuables imposés au titre de locaux d'habitation**, non encore révisés. C'est pourquoi cette **méthode** n'a **pas été retenue**.

Le dispositif retenu dans la LFR 2010 repose sur un **coefficient de neutralisation**, qui joue non pas sur les taux mais **sur les bases d'imposition**.

Ce coefficient sera **calculé à l'échelle de chaque collectivité bénéficiaire de l'impôt** (commune, EPCI ou département), et sera **appliqué à chaque local** pour obtenir le montant de sa valeur locative réellement imposée.

▪ Ce **mécanisme de neutralisation** entraînera, pour chaque local, la **coexistence de plusieurs valeurs locatives** :

- la **valeur locative révisée**, qui restera « **théorique** » puisqu'elle ne sera pas utilisée en tant que telle pour le calcul des impositions,
- **autant de valeurs locatives imposables que de collectivités** bénéficiant d'impôt concerné par la révision.

▪ L'**application du coefficient** et cette **superposition de valeurs locatives** perdureront **jusqu'à** ce qu'une **révision générale des locaux d'habitation** vienne compléter celle menée sur les locaux professionnels, permettant aux collectivités de pouvoir compenser la hausse générale des valeurs locatives par un ajustement de leurs taux d'imposition.