

– ANNEXE 4 –

LA REVISION DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES DES LOCAUX PROFESSIONNELS

1	<i>Une révision rendue nécessaire par le caractère obsolète des valeurs locatives, et mise en œuvre par étapes.....</i>	3
1.1	L’obsolescence des valeurs locatives, qui constituent l’assiette des principaux impôts directs locaux, rend nécessaire leur réforme	3
1.2	Le choix d’une révision ciblée d’abord sur les locaux professionnels.....	3
2	<i>Un système d’évaluation simplifié.....</i>	4
2.1	Un découpage des départements en secteurs d’évaluation représentant un marché locatif homogène	4
2.1.1	Le rattachement du local à une catégorie de propriétés (identification de la nature et la destination du local).....	4
2.1.2	Le rattachement du local à un secteur d’évaluation	5
2.2	La mise en place d’une grille tarifaire par catégorie de local	5
2.3	Le calcul de la valeur locative	5
2.3.1	L’évaluation de la surface pondérée du local	5
2.3.2	L’appréciation directe : méthode d’évaluation subsidiaire.....	6
3	<i>L’expérimentation.....</i>	6
3.1	Une expérimentation en grandeur réelle qui s’est déroulée dans des conditions satisfaisantes	6
3.2	Le bilan de l’expérimentation menée en 2011 a permis d’apporter des ajustements au dispositif législatif	7
4	<i>La généralisation en 2013 en vue d’une traduction dans les bases d’imposition en 2015</i>	7
4.1	2013 : collecte et traitement des informations et mise en place des commissions.....	7
4.1.1	Les modalités de collecte et de traitement des données (campagne déclarative) se déroulent en 3 phases	7
4.1.2	La mise en place des commissions départementales fin 2013.....	8

4.2	2014 : fixation des secteurs et des tarifs.....	10
4.3	2015 : intégration des valeurs locatives révisées dans les impôts directs locaux	10
4.4	Mise à jour permanente	10
5	<i>Perspectives sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.....</i>	<i>10</i>
 <i>Annexe 4.1 - Calendrier général des travaux relatifs à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels</i>		

La présente annexe a pour objet de faire un point d'étape sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'exposer le calendrier des travaux à venir, en 2013 et 2014. Cette réforme est pilotée par les services de la Direction générale des finances publiques. Vous pouvez trouver des renseignements complémentaires sur le site <http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/home>, rubrique « Actualités ».

1 Une révision rendue nécessaire par le caractère obsolète des valeurs locatives, et mise en œuvre par étapes

1.1 L'obsolescence des valeurs locatives, qui constituent l'assiette des principaux impôts directs locaux, rend nécessaire leur réforme

La valeur locative est l'assiette essentielle de la fiscalité directe locale pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (27,3 Mds € en 2012), la taxe d'habitation (19,4 Mds € en 2012), la cotisation foncière des entreprises (6,7 Mds € en 2012) ainsi que les taxes annexes et additionnelles telle que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6,1 Mds € en 2012) ; elle sert aussi à la territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (15,2 Mds € en 2012) lorsqu'une entreprise possède plusieurs établissements dans différentes communes du territoire.

Les valeurs locatives sont actuellement calculées selon des modalités fixées par la loi n°68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux. La dernière révision générale des valeurs locatives a été mise en œuvre en 1970 pour les propriétés bâties. Ces bases ont fait l'objet d'une actualisation en 1980 pour les taxes foncières et la taxe d'habitation (article 1518 du code général des impôts [CGI]) et font désormais l'objet d'une revalorisation forfaitaire annuelle en application des dispositions de l'article 1518 bis du CGI.

Toutefois, elles sont aujourd'hui déconnectées de la réalité du marché des loyers. Cette obsolescence engendre des distorsions dans la répartition de l'impôt, participant ainsi directement au caractère régressif de l'imposition locale¹ et génère un contentieux important de la part des contribuables.

1.2 Le choix d'une révision ciblée d'abord sur les locaux professionnels

Annoncée en 2010, au cours du débat sur la taxe professionnelle, et prenant acte des propositions des associations représentant les élus locaux, cette révision est opérée par étapes dont la première a été initiée par l'article 34 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, modifié par l'article 37 de la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Elle concerne les valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels et particulièrement, selon le I de l'article 34, les locaux commerciaux (mentionnés à l'article 1498 du CGI) et les locaux professionnels des professions libérales² (au sens de l'article 92 du CGI).

¹ Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mai 2010 consacré à la fiscalité locale.

² Par commodité de langage, ces deux types de locaux seront appelés « locaux professionnels » dans la présente annexe.

Trois raisons ont présidé au choix de commencer le chantier de la révision des valeurs locatives par ces deux types de locaux professionnels :

Ces locaux concentrent le plus de difficultés dans le système actuel puisque la méthode d'évaluation retenue en 1970 se heurte aujourd'hui à des difficultés pratiques : locaux-type non représentatifs, absence de local-type dans beaucoup de communes, type de locaux n'existant pas en 1970 (comme par exemple les complexes cinématographiques ou les parcs de loisirs).

La valeur locative des locaux commerciaux et des professions libérales concentre la plupart des contentieux, souvent couronnés de succès pour les demandeurs.

Cette révision ne porte que sur 3,3 millions de locaux alors qu'une révision générale des propriétés bâties et non bâties serait une opération « de masse » qui concernerait 33 millions de locaux (voire 44 millions si on compte les dépendances).

2 Un système d'évaluation simplifié

- Article 34 de la loi n°2010-1658 de finances rectificative pour 2010
- Article 37 de la loi n°2012-958 de finances rectificative pour 2012
- Article 42 de la loi n°2012-1510 de finances rectificative pour 2012

La notion de local-type est abandonnée. Les valeurs locatives seront assises dorénavant sur des valeurs calculées à partir des loyers réellement constatés. Ces loyers seront ensuite mis à jour automatiquement chaque année par l'administration fiscale à partir des nouvelles déclarations déposées par les redevables des impôts locaux.

2.1 Un découpage des départements en secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène

Aux termes du B du IV de l'article 34 précité, les tarifs par mètre carré sont déterminés à partir des loyers constatés des « secteurs d'évaluation par catégorie de propriétés » au 1^{er} janvier 2013 (qui constitue la date de référence). Ces loyers seront ensuite mis à jour par l'administration fiscale à partir des informations transmises par les exploitants locataires sur les déclarations de résultats (un nouvel article 1498 bis est introduit à cet effet dans le CGI).

2.1.1 Le rattachement du local à une catégorie de propriétés (identification de la nature et la destination du local)

La notion de « local-type », figée dans le temps, est abandonnée au profit d'un classement des locaux professionnels dans des sous-groupes définis en fonction de leur nature et de leur destination. Au sein de chaque sous-groupe, les locaux sont classés par catégories en fonction de leur destination et de leurs caractéristiques physiques.

Les sous-groupes et leur classification par catégorie d'immeubles à usage commercial ou professionnel sont déterminés par le décret n°2011-1267 du 10 octobre 2011 fixant les sous-groupes et catégories de locaux professionnels en vue de l'évaluation de leur valeur locative.

Cet extrait du décret n°2011-1267 du 10 octobre 2011 fixant les sous-groupes et catégories de locaux professionnels en vue de l'évaluation de leur valeur locative illustre deux sous-groupes :

Sous-groupe II : bureaux et locaux divers assimilables :
Catégorie 1 : locaux à usage de bureaux d'agencement ancien.
Catégorie 2 : locaux à usage de bureaux d'agencement récent.
Catégorie 3 : locaux assimilables à des bureaux mais présentant des aménagements spécifiques.

Sous-groupe III : lieux de dépôt ou de stockage et parcs de stationnement :
Catégorie 1 : lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel.
Catégorie 2 : lieux de dépôt couverts.
Catégorie 3 : parcs de stationnement à ciel ouvert.
Catégorie 4 : parcs de stationnement couverts.
Catégorie 5 : installations spécifiques de stockage.

2.1.2 Le rattachement du local à un secteur d'évaluation

Aux termes du A du IV de l'article 34, les secteurs sont déterminés au sein des départements, en fonction des loyers. Chaque secteur peut regrouper des communes ou des parties de communes, pourvu qu'il constitue un marché locatif homogène.

2.2 La mise en place d'une grille tarifaire par catégorie de local

Les tarifs au m², dans chaque secteur ainsi déterminé et pour chaque catégorie de locaux, seront établis en fonction des relevés des loyers pratiqués. Faute de loyers en nombre suffisamment représentatif, le tarif du secteur pour une catégorie donnée sera déterminé par comparaison avec les tarifs fixés pour les autres catégories du même sous-groupe dans le même secteur, ou à défaut par comparaison avec ceux appliqués dans la même catégorie ou le même sous-groupe dans un autre secteur du département, à la condition que les niveaux de loyer y soient comparables.

En outre, la réforme a maintenu la faculté d'attribuer, en sus de la valeur locative ainsi affectée, un coefficient de localisation. Ce coefficient peut majorer ou minorer la valeur locative de 10 % ou de 15 % (2^{ème} alinéa du III de l'article 34 de la LFR). Cette modulation se révèle indispensable pour affiner les valeurs locatives au sein d'un même secteur. Ainsi, prenons l'exemple de deux boutiques situées dans un même marché locatif homogène ; elles auront une valeur locative différente si l'une d'elle est en zone commerçante ou zone touristique ou encore en bord de mer et pas l'autre. De telles circonstances pèsent assurément sur les conditions de fixation des baux des locaux. Ainsi, le coefficient de localisation permettra malgré tout de globaliser dans un secteur homogène des variations de loyers de plus ou moins 15 %, sans biaiser l'évaluation.

2.3 Le calcul de la valeur locative

Le III de l'article 34 de la loi n°2010-1658 de finances rectificative pour 2010 dispose que « la valeur locative des [locaux professionnels] est obtenue par application d'un tarif par mètre carré à la surface pondérée du local ou à défaut de tarif, par la voie d'appréciation directe ».

2.3.1 L'évaluation de la surface pondérée du local

Aux termes du V de l'article 34, « la surface pondérée d'un local est obtenue à partir de la superficie de ses différentes parties, réduite, le cas échéant, au moyen de coefficients fixés par décret, pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques respectives ».

Autrement dit, la surface est d'abord obtenue par l'addition de la surface de toutes ses parties. La pondération consistera à distinguer au sein du local la partie dite principale et ses

annexes, la superficie de ces dernières étant affectée d'un coefficient de minoration, fixé par décret simple.

Cette pondération a donc été simplifiée par rapport à l'ancien mécanisme. Elle est justifiée pour tenir compte, pour les locaux commerciaux par exemple, de la « surface de vente » de la « surface de stockage » ou de conception. A superficie identique, le bail d'un local qui dispose d'une surface de vente supérieure sera plus onéreux que celui où la surface de stockage est supérieure.

2.3.2 L'appréciation directe : méthode d'évaluation subsidiaire

Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer la valeur locative par application d'un tarif à une surface pondérée, la valeur locative est déterminée par l'application d'un taux de 8 % à la valeur vénale de l'immeuble, si l'immeuble était libre de toute location ou toute occupation au 1^{er} janvier 2013. A défaut, la valeur vénale peut être reconstituée en additionnant, comme aujourd'hui, la valeur vénale du terrain et le coût de la reconstruction du local.

3 L'expérimentation

3.1 Une expérimentation en grandeur réelle qui s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes

Une expérimentation a été menée en 2011 sur un échantillon représentatif constitué de cinq départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne) et a fait l'objet d'un rapport qui a été remis aux présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale et présenté aux associations d'élus en janvier 2012.

Toutes les étapes de la révision ont été menées :

- collecte exhaustive et exploitation des données relatives à 400 000 locaux ;
- définition des nouveaux éléments d'évaluation : secteurs géographiques, grilles tarifaires ;
- calcul des cotisations « à blanc » avec les valeurs locatives révisées.

Ces différentes étapes ont fait l'objet d'un accompagnement des usagers et d'une communication.

3.2 Le bilan de l'expérimentation menée en 2011 a permis d'apporter des ajustements au dispositif législatif

Les résultats de cette expérimentation ont mis en évidence une hétérogénéité des résultats moyens constatés selon les départements et les catégories de locaux, ce qui est normal en matière de fiscalité directe locale puisqu'un local professionnel est évalué par rapport aux valeurs des autres locaux du département et non par rapport à une norme nationale ; par ailleurs les marchés locatifs locaux ont évolué différemment depuis 1970, date de la dernière révision.

Les enseignements tirés de cette expérimentation ont permis d'apporter au dispositif les adaptations nécessaires en vue de sa généralisation à l'ensemble des locaux professionnels du territoire (article 37 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012) :

- engagement des opérations de révision effective des valeurs locatives des locaux professionnels à compter de 2013 pour application aux impositions émises au titre de 2015 ;
- exclusion des locaux industriels du champ d'application du coefficient qui permet de garantir la neutralité de cette réforme par rapport aux valeurs des locaux d'habitation en maintenant le rapport entre le produit tiré des locaux professionnels et celui tiré des locaux d'habitation.
- extension du coefficient de neutralisation à la taxe d'habitation et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- institution d'un lissage des écarts, à la hausse comme à la baisse, de cotisations des impôts établis au titre des années 2015 à 2018 et résultant de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Etant entendu que les baisses de cotisations devraient être contrebalancées par les hausses individuelles équivalentes en volume, la révision devrait s'effectuer, au global, à produit quasi-constant pour les collectivités territoriales.

4 La généralisation en 2013 en vue d'une traduction dans les bases d'imposition en 2015

La loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a confirmé le principe de la généralisation à tous les départements de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, selon un calendrier décalé d'un an par rapport au calendrier initialement prévu. Les opérations de révision effective sont donc engagées à compter de 2013. Ainsi, à l'automne 2015 les feuilles d'imposition traduiront ces résultats puisque les bases prendront en compte les valeurs locatives révisées.

4.1 2013 : collecte et traitement des informations et mise en place des commissions

4.1.1 Les modalités de collecte et de traitement des données (campagne déclarative) se déroulent en 3 phases

4.1.1.1 1^{ère} phase : Octobre 2012 – Début février 2013

Au cours de cette phase préparatoire à la campagne de collecte des données relatives aux loyers des locaux professionnels, les services locaux de la direction générale des finances publiques ont mis en place des dispositifs d'information à destination des collectivités

territoriales, des associations d'élus, des organisations professionnelles, des organismes consulaires et des propriétaires de locaux professionnels³. Des réunions d'information ont notamment pu être organisées à destination des élus locaux.

4.1.1.2 2^{ème} phase : Début février 2013 – Juin 2013

La collecte des informations nécessaires à l'établissement des nouvelles modalités d'évaluation, sera réalisée en demandant à tous les propriétaires de locaux professionnels de souscrire une déclaration ad-hoc.

Pour ce faire une déclaration papier pré-identifiée sera adressée à chaque propriétaire, qui devra renvoyer cette déclaration en y indiquant notamment les éléments de consistance du local, les informations nécessaires à la classification du local au sein des catégories retenues et le montant annuel du loyer pour les locaux loués. Par ailleurs, une phase de relance est prévue à partir de mai 2013 pour les propriétaires n'ayant pas déposé leur déclaration.

Une assistance aux usagers est mise en place par les services locaux de la direction générale des finances publiques.

Une télé procédure sera mise à disposition des propriétaires pour le renseignement des déclarations. Cette télé procédure offrira les fonctionnalités suivantes :

- accès depuis le portail fiscal pour les usagers professionnels et les particuliers, selon un accès dédié ;
- pré-renseignement des informations relatives aux locaux du propriétaire (informations équivalentes à celles pré-renseignées sur la déclaration papier adressée à l'utilisateur) ;
- renseignement en ligne du formulaire ;
- possibilité de récupération / dépôt d'un fichier global des locaux ;
- confection d'un accusé de dépôt ;
- possibilité de déclaration rectificative ;
- transmission des télé déclarations collectées à la base de données des locaux professionnels.

4.1.1.3 3^{ème} phase : Fin du 1^{er} semestre 2013 – Milieu du 2nd semestre 2013

Cette phase consiste à exploiter les déclarations reçues. Pour ce faire, les services de la direction générale des finances publiques ont mis en place un traitement par lecture optique.

4.1.2 La mise en place des commissions départementales fin 2013

Le VIII et le IX de l'article 34 précité prévoient respectivement l'institution, dans chaque département, d'une commission départementale des valeurs locatives des locaux

³ Les services préfectoraux en ont normalement été informés.

professionnels et d'une commission départementale des valeurs locatives des impôts directs locaux.

4.1.2.1 La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels

Elle comprend 21 membres :

- dix représentants des collectivités territoriales et des EPCI⁴,
- neufs représentants des contribuables (des professionnels) désignés par le Préfet,
- deux représentants de l'administration fiscale avec voix consultative.

Le président de cette commission est élu parmi les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Cette commission sera compétente notamment pour définir les secteurs d'évaluation ainsi que les tarifs par catégorie de locaux ; ses décisions seront soumises à l'avis des commissions communales ou intercommunales des impôts directs.

A cet égard, l'article 42 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a simplifié la création des commissions intercommunales des impôts directs (CIID) en rendant obligatoire la constitution d'une CIID en cas de formation d'un EPCI à FPU et en faisant disparaître des textes le recours à une délibération.

4.1.2.2 La commission départementale des valeurs locatives des impôts directs locaux

Elle comprend 15 membres :

- le président du tribunal administratif territorialement compétent (ou un de ses délégués), qui préside la commission,
- six représentants des collectivités territoriales et des EPCI⁵,
- cinq représentants des contribuables (des professionnels) désignés par le Préfet,
- trois représentants de l'administration fiscale avec voix consultative unique.

Cette commission interviendra en cas de désaccords entre les commissions communales et intercommunales des impôts locaux et la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels.

⁴ A Paris, les dix membres sont issus du conseil de Paris. En province, ils sont ainsi répartis : deux conseillers généraux, quatre maires et quatre délégués communautaires.

⁵ A Paris, les six membres sont issus du conseil de Paris. En province, ils sont ainsi répartis : un conseiller général, trois maires et deux délégués communautaires.

Les modalités de mise en œuvre de ces deux commissions seront précisées prochainement par décret.

4.2 2014 : fixation des secteurs et des tarifs

Suite à la collecte des informations auprès des propriétaires, les informations relatives aux locaux seront mises à disposition des directions régionales/départementales des finances publiques pour conduire les opérations de détermination des bases révisées. Ces travaux s'appuieront sur des outils informatiques qui permettront aux représentants départementaux de la DGFIP de présenter les travaux en commissions départementales (voir supra).

Ces commissions détermineront alors les nouvelles modalités d'évaluation, en découpant les secteurs d'évaluation et en déterminant les tarifs de chaque catégorie au sein de chaque secteur, ainsi que d'éventuels coefficients de localisation. Des fonctionnalités de sélection des différents critères (seuil de tarifs, etc...) devront permettre de réaliser des simulations afin d'aider la décision des commissions.

4.3 2015 : intégration des valeurs locatives révisées dans les impôts directs locaux

La mise en œuvre en 2015 des valeurs locatives issues de la révision foncière suppose la mise en place d'une politique de communication vis à vis des collectivités territoriales et des EPCI afin de leur permettre de mesurer les effets de cette réforme d'une part, sur leurs contribuables et, d'autre part, sur leurs bases. Des travaux sont actuellement en cours pour préparer cette échéance. Toutes informations utiles vous seront données ultérieurement.

4.4 Mise à jour permanente

La mise à jour permanente des éléments d'évaluation rend nécessaire la collecte régulière des éléments relatifs aux loyers. Cette collecte d'information sera réalisée auprès des locataires, via la déclaration de résultats déposée annuellement par les exploitants.

5 Perspectives sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

La volonté du Gouvernement de conduire cette réforme a été réaffirmée dans le cadre des débats parlementaires de la dernière loi de finances rectificative pour 2012. Bien qu'aucun amendement n'ait finalement été adopté, le ministre délégué chargé du budget, s'est engagé à conduire également la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Dès 2013, il engagera la procédure de concertation avec les associations représentatives des élus locaux, d'une part, et de propriétaires et de locataires, d'autre part, qui devrait permettre, avant la fin 2013, de définir les principes de la révision des valeurs locatives des locaux à usage d'habitation, qui devront ensuite être traduits dans une loi de finances.

Des travaux d'une telle ampleur devront vraisemblablement être étalés sur plusieurs années (expérimentation, généralisation et enfin traduction dans l'établissement des impositions).

Toutes précisions utiles vous seront données lorsqu'un calendrier aura été établi.