

FIPECO le 12.09.2016
Les commentaires de l'actualité

La nécessaire réforme des valeurs cadastrales

François ECALLE

Dans les prochaines semaines, les ménages qui résident en France devront payer la taxe d'habitation (TH) et les propriétaires devront s'acquitter de la taxe foncière (TF).

Ces impôts sont assis sur des « valeurs locatives cadastrales » établies par l'administration qui sont supposées refléter la valeur locative des biens immobiliers et qui sont en réalité depuis très longtemps totalement déconnectées des valeurs de marché. Les impôts fonciers locaux sont de ce fait inéquitables et incompréhensibles.

La révision des valeurs locatives cadastrales a été reportée par tous les gouvernements depuis 25 ans et elle n'est manifestement pas une priorité pour les candidats à l'élection présidentielle, ce qui est très regrettable. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a prévu une nouvelle révision des valeurs cadastrales des logements sur la base de critères et d'une classification rénovés, mais le plus probable est qu'elle ne sera jamais mise en œuvre.

Plutôt que d'essayer vainement d'appliquer systématiquement des valeurs établies sur la base de critères et de classifications administratives qui ne reflèteront jamais la réalité du marché immobilier, il faudrait finir par admettre que la seule valeur observable et incontestable est celle retenue par les parties à l'occasion d'une mutation à titre onéreux. Il faudrait donc que cette valeur de marché remplace progressivement les valeurs cadastrales actuelles au fur et à mesure des nouvelles mutations, et des changements de locataires s'agissant de la taxe d'habitation.

Ce billet ne porte que sur la TH et la TF sur le bâti payées par les ménages (36 Md€ en 2015). Les valeurs locatives cadastrales sur lesquelles la taxe foncière sur les immeubles commerciaux, professionnels et industriels ainsi que la cotisation foncière des entreprises sont assises présentent des problèmes semblables. Toutefois, une loi de finances de 2010 a prévu une révision de ces valeurs cadastrales sur la base d'une nouvelle formule de calcul, d'une classification rénovée et de déclarations des propriétaires permettant à l'administration d'actualiser les caractéristiques des locaux. Elle prévoit l'application de ces nouvelles valeurs en 2017, ce qui reste à confirmer.

A) Les modalités d'estimation des valeurs cadastrales

Chaque logement donne lieu, pour l'essentiel sur la base d'informations obtenues à l'occasion du dépôt d'un permis de construire, à l'établissement d'une « *surface pondérée totale* », dont les coefficients de pondération, selon les éléments de confort par exemple, et de majoration, selon la situation géographique par exemple, sont nombreux et complexes. Cette surface

pondérée totale est ensuite multipliée par une valeur au mètre carré spécifique à la catégorie du logement (il y en a huit, de « grand luxe » à « délabré »), ce qui permet d'obtenir une valeur locative en 1970, dernière année de révision systématique de ces bases. La « *valeur locative cadastrale* » de 2016 est le produit de cette valeur de 1970 par les « *coefficients de revalorisation des bases* » votés chaque année par le Parlement de 1970 à 2015. Un seul coefficient est voté chaque année et s'applique indistinctement à tous les logements sur l'ensemble du territoire.

La valeur locative cadastrale résulte donc de critères et d'une classification datant de 1970 devenue parfois totalement obsolète. Par rapport à la valeur de marché, elle peut être très fortement sur ou sous-évaluée suivant, par exemple, que le bien est plus ou moins ancien et que les prix du foncier ont plus ou moins augmenté dans la zone concernée par rapport à la moyenne nationale.

Les caractéristiques des biens dans les fichiers de l'administration sont modifiées si des changements de consistance donnent lieu à un permis de construire, en théorie mais pas toujours en pratique. Elles le sont parfois également sur la base de questionnaires envoyés aux propriétaires dans le cadre de rares « *vérifications sélectives de locaux* ». Elles ne sont pas vraiment contrôlées, l'administration ne pouvant pas pénétrer dans les locaux sans autorisation du propriétaire. La valeur locative repose donc souvent sur des caractéristiques déclaratives et anciennes qui peuvent n'avoir aucun rapport avec la réalité.

La taxe d'habitation (TH) est due pour une année donnée par les occupants au 1^{er} janvier de tous les locaux meublés affectés à l'habitation, qu'ils en soient propriétaires ou locataires. Elle est calculée par les services fiscaux en appliquant le taux voté par la commune ou l'intercommunalité à la « *valeur locative nette* ». Celle-ci est égale à la valeur locative cadastrale diminuée du fait de divers abattements décidés par l'Etat ou la collectivité locale. Les principaux abattements correspondent, pour la résidence principale, aux charges de famille (nombre d'enfants notamment) ou sont accordés à des personnes handicapées.

La taxe sur le foncier bâti (TF) est due pour une année donnée par les personnes physiques propriétaires au 1^{er} janvier de bâtiments, ou de parties de bâtiments (copropriétés), quelle qu'en soit la nature (logements, bureaux, locaux commerciaux, établissements industriels...). Elle est établie par les services fiscaux en appliquant le taux voté par les collectivités concernées au « *revenu cadastral* », qui est égal à la moitié de la valeur locative cadastrale calculée comme indiqué précédemment. Cet abattement de 50 % est supposé correspondre aux frais de gestion des biens.

B) Les conséquences : des impôts injustes et incompréhensibles

Dans son [rapport public annuel de 2009](#), la Cour des comptes a rappelé que ces bases cadastrales sont « obsolètes et inéquitables » et qu'elles sont déterminées à l'issue d'une procédure « complexe et opaque ».

A titre d'exemple de l'absurdité de ces bases, l'auteur de ce billet a déménagé dans la même commune il y a quelques années pour occuper un nouveau logement dont la valeur vénale est plus de deux fois supérieure à celle du précédent. Alors qu'il payait une taxe d'habitation substantielle dans le précédent, il s'est trouvé exonéré dans le nouveau, ce qui résulte de la combinaison de valeurs cadastrales déconnectées des valeurs de marché et du mode de calcul

des abattements pour enfants à charge (ils sont fonction de la valeur cadastrale moyenne des logements sur le territoire de la collectivité locale concernée).

Ce constat reste d'actualité en 2016, rien n'ayant changé depuis le rapport de la Cour. Les impôts fonciers locaux sont incompréhensibles et injustes. Ils peuvent peser très lourdement sur des ménages dont le logement est fortement surévalué.

De nombreuses dispositions fiscales ont toutefois été créées pour que les ménages modestes ne supportent pas un prélèvement démesuré. Elles permettent notamment d'exonérer de TH certains foyers dont le revenu fiscal de référence est faible (inférieur à 10 700 € pour un célibataire). Les bénéficiaires de certains minima sociaux, comme l'allocation de solidarité aux personnes âgées, en sont ainsi exonérés. Par ailleurs, la TH est plafonnée, après abattements pour charges de famille, à 3,44 % du revenu de l'année précédente, pour les ménages dont le revenu est au-dessous d'un autre revenu fiscal de référence (25 200 € pour une personne seule).

De même, des dégrèvements, voire des exonérations, de TF sur l'habitation principale sont accordées en fonction de critères sociaux tels que le niveau de revenus et l'âge. Les constructions nouvelles sont exonérées pendant deux ans, totalement (logements) ou partiellement (autres locaux). Les logements sociaux peuvent donner lieu à exonération pendant 15 ans ou plus.

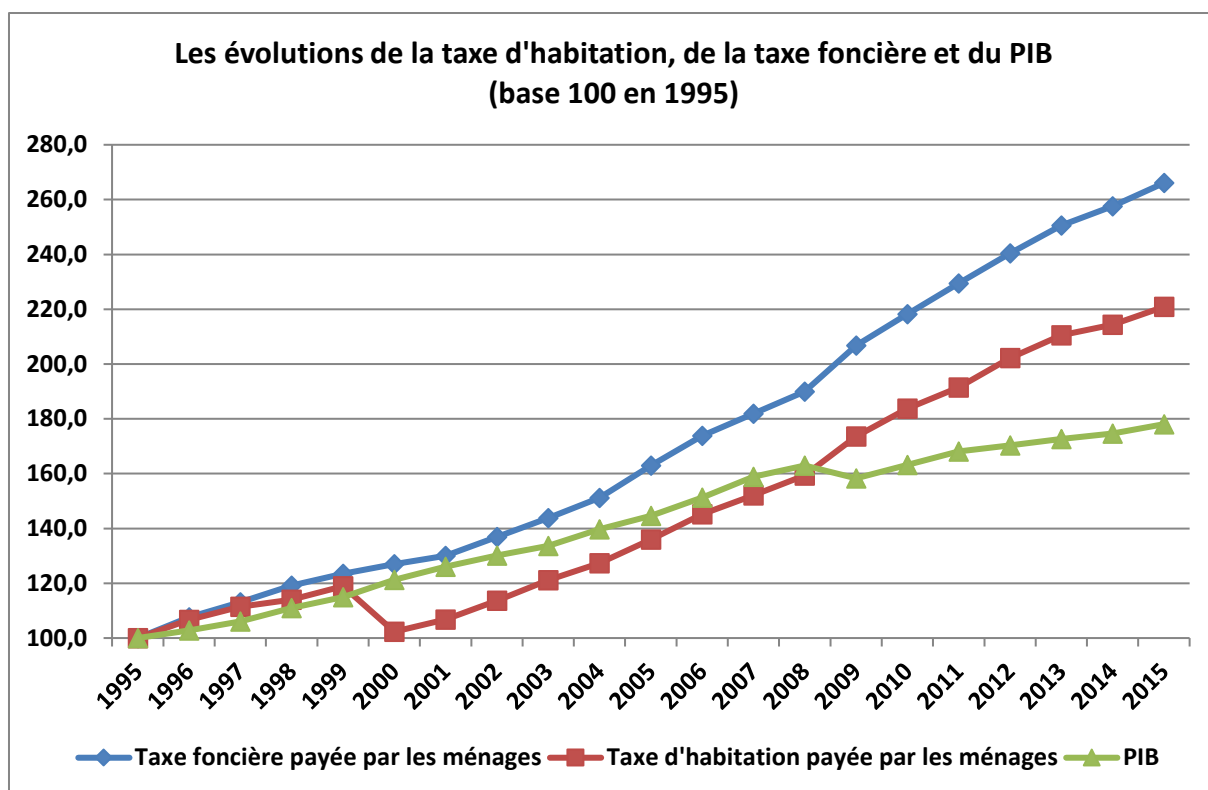
L'ensemble de ces dispositions est devenu très complexe. En outre, une légère hausse du revenu fiscal de référence peut conduire à passer au-dessus du seuil d'exonération ou de plafonnement et à devoir s'acquitter d'une TH ou d'une TF relativement importantes. Pour éviter ces effets de seuil, la loi de finances initiale pour 2016 a instauré un dispositif de lissage de la première imposition à la taxe d'habitation.

Selon un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011, les ménages appartenant au premier décile de revenus ne payent pratiquement aucune taxe d'habitation. Celle-ci est ensuite « *progressive* » jusqu'au quatrième décile (le rapport entre la TH et le revenu est croissant avec le revenu), puis proportionnelle jusqu'au sixième décile et enfin « *dégressive* » au sommet de la distribution des revenus (le rapport entre la TH et le revenu est décroissant avec le revenu).

Au final, les impôts fonciers locaux constituent un mélange très complexe de taxes foncières, d'impôt sur le revenu et de loterie nationale.

L'enjeu financier de leur réforme n'est pas négligeable : les ménages ont payé 18,3 Md€ au titre de la taxe d'habitation et 17,6 Md€ au titre de la taxe sur le foncier bâti, soit 36 Md€ au total en 2015¹ ; de plus, ces prélèvements ont une croissance plus forte que celle du PIB, surtout depuis 2008.

¹ En comptabilité nationale. Les bases de la taxe sur le foncier non bâti sont estimées avec des méthodes spécifiques. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères repose sur les valeurs locatives cadastrales mais la répartition de son rendement (6,5 Md€) entre ménages et entreprises n'est pas connue. Le montant reçu par les collectivités locales est plus élevé car l'Etat prend à sa charge une partie des dégrèvements dont les ménages bénéficient



Source : Insee ; taxe d'habitation et taxe foncière sur le bâti payées par les ménages ; FIPECO.

C) Des vellétés de révision depuis 25 ans

En 1990, à l'issue d'un travail approfondi qui avait duré deux ans et en application d'une disposition législative, la direction générale des impôts avait procédé à une révision systématique des valeurs cadastrales sur l'ensemble du territoire. Ces nouvelles bases n'ont cependant pas été adoptées car le rapport présenté au Parlement a montré qu'elles entraîneraient, à rendement inchangé des impôts locaux, des transferts très importants entre les contribuables, également entre les collectivités locales mais celles-ci peuvent les compenser par des variations de taux. Il y a eu des vellétés de réforme dans les années 1990 à 2013 mais elles n'ont pas plus prospéré.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a prévu une nouvelle révision des valeurs cadastrales des logements sur la base de critères et d'une classification rénovés. Dans cinq départements, les propriétaires bailleurs doivent déclarer à l'administration les caractéristiques de leurs biens et, sur la base de ce recensement, la direction générale des finances publiques doit évaluer l'impact de la révision envisagée et en faire rapport au Parlement avant toute modification des impôts dus par les contribuables. Il est hautement probable que les écarts entre les nouvelles et les anciennes valeurs seront plus élevés qu'en 1990 et que la réforme sera donc encore plus difficile. En outre, pour les services de la direction générale des finances publiques, la priorité actuelle et des prochains mois, voire des prochaines années, est de mettre en place le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source. Les moyens affectés à la révision des valeurs cadastrales sont vraisemblablement limités.

Plus cette réforme est retardée, plus les transferts entre contribuables qu'elle oblige à réaliser sont importants et difficilement supportables par ceux qui y perdent. Il est probablement déjà trop tard : le grand soir de la révision des valeurs cadastrales n'aura sans doute jamais lieu.

En outre, à supposer même que de nouvelles valeurs cadastrales soient bientôt mises en œuvre, il est probable qu'elles seront ensuite actualisées forfaitairement, comme aujourd'hui, ou en utilisant des coefficients de revalorisation par grandes catégories de biens qui ne reflèteront pas mieux l'hétérogénéité des évolutions des prix de marché.

D) Proposition : retenir le prix de la dernière mutation à titre onéreux

Plutôt que d'essayer vainement d'appliquer systématiquement des valeurs cadastrales établies sur la base de critères et de classifications administratives qui ne reflèteront jamais la réalité du marché immobilier, il faudrait admettre que la seule valeur observable et incontestable est celle retenue par les parties à l'occasion d'une mutation à titre onéreux.

Les impôts fonciers dus sur un bien immobilier devraient donc être assis sur le prix enregistré à l'occasion de la dernière mutation à titre onéreux intervenue depuis l'annonce de la réforme ainsi envisagée. Ce prix serait actualisé jusqu'à une nouvelle vente en utilisant l'indice des prix des biens immobiliers établi par l'Insee et les chambres des notaires (le seul indice des prix de l'immobilier labellisé par l'Autorité de la statistique publique).

Le montant des impôts fonciers changerait donc à l'occasion des nouvelles mutations à titre onéreux. L'acheteur ne serait ni gagnant ni perdant en s'acquittant d'impôts fonciers différents de ceux qui étaient supportés par le vendeur mais dont il connaîtrait le montant avant d'accepter la transaction, ce montant résultant mécaniquement du prix de la transaction. Il n'aurait donc pas matière à se plaindre².

S'agissant de la taxe d'habitation et dans le cas où l'occupant n'est pas le propriétaire, le locataire subirait l'application de la nouvelle valeur cadastrale. Pour éviter qu'il ne bénéficie d'une aubaine ou ne supporte un coût plus élevé, cette application pourrait être suspendue jusqu'à ce qu'il change de logement (on peut aussi envisager une mise à niveau de la valeur cadastrale sur plusieurs années).

En attendant qu'ils fassent l'objet d'une transaction, et éventuellement que le locataire change de logement pour la taxe d'habitation, les biens immobiliers seraient soumis aux impôts fonciers dans les mêmes conditions qu'actuellement. La coexistence de deux modes d'imposition, selon que le bien a fait ou non l'objet d'une mutation depuis la réforme, pourrait être considérée comme une inégalité devant l'impôt. Toutefois, le système actuel est déjà totalement inéquitable, notamment parce que les valeurs cadastrales reflètent mieux les valeurs vénales des immeubles récents que des plus anciens. Dans le nouveau système, des biens de plus en plus nombreux seraient estimés à leur juste prix. Cette réforme conduirait donc à des inégalités devant l'impôt mais moins fortes qu'aujourd'hui, ce dont il faudrait convaincre le Conseil constitutionnel pour qu'il ne l'annule pas.

Si un bien n'est pas revendu pendant de nombreuses années après une mutation, le prix de la transaction, même actualisé avec l'indice de l'Insee et des chambres de notaires qui est une moyenne, pourra s'éloigner fortement de la valeur de marché. Ce serait néanmoins plus satisfaisant que le système actuel dans lequel la valeur cadastrale remonte à 1970 et est

² C'est en fait le vendeur qui pourrait perdre ou gagner par rapport au prix auquel il vendrait son bien si les impôts actuels étaient maintenus et donc se plaindre mais il ne saura jamais quel aurait été ce prix (le « *contrefactuel* » pour un économiste).

actualisée par un coefficient voté par le Parlement sans rapport avec l'évolution des prix de l'immobilier.

La valeur de la dernière transaction devrait toutefois être corrigée pour tenir compte du coût des travaux d'amélioration réalisés lorsqu'ils requièrent un permis de construire.

Elle pourrait également l'être à l'occasion d'une mutation à titre gratuit (succession ou donation), le contrôle des services fiscaux sur la valeur retenue étant en principe suffisant pour qu'elle soit proche de la valeur vénale.

Retenir la valeur de marché permettrait enfin aux collectivités locales d'obtenir un retour financier sous forme de produits fiscaux plus importants lorsque leurs services aux ménages et entreprises se traduisent par une hausse des prix de l'immobilier.

Du point de vue des collectivités locales, l'inconvénient pourrait être de remplacer des impôts très prévisibles, puisque fondés sur des bases historiques établies par l'administration, par des impôts au rendement fluctuant en fonction de l'évolution des prix de l'immobilier, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Cet inconvénient doit être relativisé parce que ces impôts sont assis sur des stocks d'actifs relativement stables et non des flux, comme le sont les DMTO. Ensuite, c'est la valeur au 1^{er} janvier qui est retenue pour asseoir taxe d'habitation et taxe foncière et, sur la base des transactions antérieures, elle pourrait être communiquée aux collectivités locales par les services fiscaux avant la fin de janvier, à temps pour être intégrée dans la préparation du budget de l'année, comme l'est actuellement la valeur cadastrale.

A taux d'imposition inchangé, certaines collectivités locales perdraient et d'autres gagneraient des recettes fiscales. L'ampleur des variations des taux d'impositions nécessaires pour maintenir leurs recettes constantes ne serait pas nécessairement plus importante que celle qui résulterait de l'application des nouvelles valeurs cadastrales établies par l'administration. Des simulations devraient permettre de confirmer cette hypothèse. Surtout, les évolutions du rendement des impôts fonciers pour les collectivités locales résultant de cette réforme seraient progressives dans le temps, au fur et à mesure des mutations à titre onéreux, et donc bien moins déstabilisatrices que celles pouvant résulter de l'application simultanée de nouvelles bases administratives à tout le stock de logements.

Il faut enfin souligner que, même si elles étaient ainsi assises sur la valeur des mutations à titre onéreux, les taxes foncières et d'habitation n'auraient pas les effets négatifs des DMTO sur la mobilité géographique. En effet, pour les propriétaires occupants, les DMTO sont prélevés à chaque mutation alors que les taxes foncières et d'habitation ne le sont qu'une fois par an, indépendamment du nombre de déménagements.