

L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat

PRESENTATION

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

Les taxes directes locales qui apportent aux collectivités locales 66,1 Md€ de recettes, sont le résultat du produit d'une assiette (les bases cadastrales établies par l'Etat) par un taux, voté par les collectivités territoriales, chacune pour ce qui la concerne. Le législateur a, en effet, souhaité instaurer une dualité de responsabilité dans la détermination du montant des taxes locales.

Les modes de gestion des bases sont ainsi au cœur de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. La mesure de leur efficacité revêt un intérêt particulier dans le contexte des réflexions institutionnelles en cours sur les compétences et les ressources de ces dernières. En outre, la conjoncture financière et économique, marquée par un ralentissement de la construction, est de nature à ralentir le dynamisme spontané des bases cadastrales, rendant d'autant plus nécessaire la modernisation de leur gestion.

L'enquête de la Cour s'est déroulée à un moment où les services fiscaux faisaient l'objet d'une double réorganisation avec la fusion entre les centres des impôts et les centres des impôts fonciers au sein de l'ex direction générale des impôts (DGI), et la fusion de cette dernière avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour former la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La Cour a examiné les modes d'organisation retenus pour la gestion des bases cadastrales, l'évolution des effectifs chargés de cette mission et le coût de celle-ci pour l'Etat. Elle a également mesuré les résultats obtenus au regard du rendement de l'impôt mais aussi de sa transparence et de son équité, afin d'apprécier l'efficacité fiscale du dispositif mis en œuvre.

Les impôts à assiette cadastrale

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

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

Cinq impôts sont concernés :

- les deux taxes foncières, bâtie et non bâtie (15,25 Md€ en 2007) : l'assiette repose sur la valeur locative cadastrale à laquelle est appliquée un abattement de 50% pour le bâti et 20 % pour le non bâti ;
- la taxe d'habitation (19,2 Md€ en 2007) : l'assiette repose sur la valeur locative de l'immeuble occupé ;
- la taxe professionnelle (26,8 Md€ en 2007) : l'assiette est beaucoup plus complexe et les bases cadastrales y interviennent à hauteur de 16 % ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,8 Md€ en 2007) : son assiette est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Si les ressources dont ont disposé les collectivités locales, en 2007, au titre de ces cinq impôts se sont élevées à 66,1 Md€, ce chiffre ne correspond pas au montant acquitté par le contribuable local pour deux raisons : l'Etat a pris à sa charge 16 Md€ afin de compenser des exonérations et dégrèvements divers ; en revanche, le produit voté et perçu par les collectivités territoriales est augmenté d'un prélèvement (5,5 Md€ en 2007) correspondant aux frais de gestion perçus par l'Etat.

L'enquête de la Cour montre que le processus d'établissement des bases cadastrales par la DGFIP est d'une grande opacité : il est à la fois exagérément complexe, fragile, et d'un coût mal cerné. En outre, l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable.

I - Un processus opaque

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

A - Une chaîne d'opérations longue et complexe

Les modalités de détermination de la valeur locative varient selon que le bien est à usage d'habitation, à usage commercial ou est un bâtiment industriel. L'énumération qui suit en montre l'extrême et excessive complexité :

1 - Les propriétés à usage d'habitation

Les propriétés à usage d'habitation représentent 30 millions de locaux. Le calcul de leur valeur locative revient à multiplier une surface pondérée, obtenue après de nombreuses opérations, par le tarif de la catégorie dans laquelle est classé le bien.

Treize étapes sont suivies par les agents de l'administration fiscale :

	– 1. La propriété à usage d'habitation est d'abord classée dans une catégorie²¹ en fonction des éléments de confort qu'elle est supposée détenir.
	Il existe huit catégories, elles-mêmes divisées ²² en sous catégories (6M ; 6, 5M, 5...), allant du local très dégradé (catégorie 8) au grand luxe (catégorie 1). Les dépendances isolées sont classées de la catégorie A à D et celles de pur agrément de CA à DA.
	– 2. La surface pondérée comparative est ensuite calculée.

21) Article 324 H de l'annexe III du code général des impôts (CGI)

22) Annexe III, article 324 F du CGI

	<p>L'administration fiscale part d'une surface de référence, dite « surface réelle » dans le CGI, correspondant au nombre de mètres carrés au sol. Ce mode de calcul de la surface est différent des règles imposées au marché immobilier (calcul en loi Carrez) qui ne prennent en compte que les surfaces dont la hauteur sous plafond est supérieure à 1,80 mètre.</p> <p>Cette surface de référence est pondérée par l'appartenance à la catégorie au terme d'un calcul réalisé à travers trois tranches de superficie. Pour une maison individuelle, les premiers 20 m² sont affectés d'un coefficient variant de 3 (catégorie 1) à 1,10 (catégorie 8); les mètres carrés suivants sont affectés d'un coefficient uniforme de 0,90 jusqu'à un plafond correspondant à la norme de la catégorie; les mètres carrés supplémentaires par rapport à la norme de la catégorie sont affectés d'un coefficient de 0,75. Dans un immeuble collectif, les premiers 20 m² sont affectés d'un coefficient de pondération variant de 2,60 à 1,05.</p>
↳	<ul style="list-style-type: none"> - 3. La surface pondérée nette est alors déterminée, grâce à un correctif appliqué à la surface pondérée comparative, pour tenir compte de l'état d'entretien de la partie principale.
↳	<ul style="list-style-type: none"> - 4. Un coefficient de situation générale et particulière est affecté à la surface pondérée nette en fonction de la situation générale du bien dans la commune (proximité ou éloignement du centre ville, cadre tranquille, risques d'inondation) et de sa situation particulière (exposition, présence d'espaces verts, présence ou absence de dépendances non bâties...).
↳	<ul style="list-style-type: none"> - 5. Le confort de l'habitation est examiné pour obtenir une équivalence superficielle. Les divers éléments, supposés illustrer un surcroît ou une déficience de confort, ajoutent ou retranchent des mètres carrés. - Ainsi, une salle de bains augmente la surface de 5m². Chaque pièce de l'habitation bénéficiant d'un chauffage central accroît la surface de 2 m². Un vide-ordures compte pour 3 m² et l'eau courante pour 4 m².
↳	<ul style="list-style-type: none"> - 6. Les mêmes calculs sont effectués pour les dépendances tels que garages, places de stationnement, hangars... Un garage ou une place de stationnement dans un garage collectif doté d'une prise d'eau courante est, par exemple, davantage taxé que la même dépendance qui n'en bénéficie pas.

↳	– 7. Le total de ces pondérations successives donne la surface pondérée totale .
↳	– 8. La surface pondérée totale est multipliée par le tarif de la catégorie dans la partie de commune concernée pour donner la valeur locative 1970 , date de la dernière révision des bases.
↳	– 9. Cette valeur locative 1970 est ensuite actualisée en valeur 1980 , année de la dernière et unique actualisation intervenue pour tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers, qui s'était faite au moyen de coefficients départementaux.
↳	– 10. La valeur locative 1980 est enfin revalorisée par un taux annuel voté en loi de finances.
↳	– 11. Cette valeur revalorisée est divisée par deux pour donner le montant du revenu cadastral .
↳	– 12. Le revenu cadastral se voit affecter un taux voté par chaque collectivité concernée (commune, intercommunalité, département, région), auquel s'ajoute la part de la taxe pour les ordures ménagères. Le produit du revenu cadastral par le taux détermine l'impôt dû à chaque collectivité.
↳	<p>– 13. Le total de l'impôt, toutes collectivités confondues, est majoré d'un taux de 8 % représentant le prélèvement de l'Etat pour frais de gestion (cf. infra).</p> <p>– Après ces treize opérations successives, les services fiscaux sont en mesure de déterminer le montant de la taxe sur le foncier bâti. A partir de la valeur locative, ils procèdent au calcul de la taxe d'habitation qui fait entrer en jeu des éléments qui ne sont plus seulement liés à la valeur du bien comme le revenu des cohabitants ou le nombre de personnes à charge.</p>

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

« Surface réelle » de l'appartement	132 m²
Surface pondérée comparative de la partie principale : (20 m² * 1,45) ° (90 m² * 0,90) + (22 m² * 0,75)	126 m²
Surface pondérée brute des dépendances incorporées (par exemple : véranda...)	+ 22 m ²
Equivalences superficielles (correspondant à la prise en compte d'éléments tels que la situation du bien ainsi que le confort de l'habitation et des ses dépendances)	+ 52 m ²
Surface pondérée totale	229 m²
Dépendances non incorporées (par exemple : parking distinct de l'habitation)	19 m²
Surface pondérée nette	7 m ²
Surface pondérée totale	7 m ²
TOTAL : 229 m² + 7 m²	236 m²
<i>valeur locative pondérée</i>	<i>6,86 €/m²</i>
valeur locative du local 1970 : 236 m ² x 6,86 €	1 619 €
valeur actualisée 1980 : 1 619 €* 1,49	2 412 €
valeur revalorisé : 2 412 €* 2,689 (taux annuel voté en loi de finances)	6 486 €
Revenu cadastral : 6 486 € / 2	3 243 €
Impôt dû à la commune : 3 243 €* 24,66 % (taux voté par la commune)	800 €
Impôt dû à l'Intercommunalité 3 243 €* 7,27 % (taux voté par l'EPCI)	236 €
Impôt dû au Département : 3 243 €* 11,45 % (taux voté par la Dpt)	371 €
Impôt dû à la Région 3 243 €* 3,66 % (taux voté par la Région)	119 €
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 3 243 €* 13 %	422 €
Montant de l'impôt total	1 948 €
Prélèvement de l'Etat pour frais de gestion : 1 948 €* 8 %	156 €
Montant dû par le redevable : 1948 € + 156 €	2 104 €

2 - Les locaux industriels

La détermination de la valeur locative cadastrale est une opération moins complexe. Elle se fonde sur la "méthode comptable"²³ : le prix de revient des différents éléments (terrain et constructions), revalorisé annuellement par les coefficients prévus en matière de révision des bilans, est affecté d'un coefficient fixé par décret en Conseil d'Etat.

3 - Les locaux commerciaux

Trois méthodes²⁴ sont utilisées. Le local peut être évalué au moyen des baux sous réserve qu'il ait été loué à des conditions de prix normales au 1^{er} janvier 1970, par comparaison si le bien n'était pas loué dans les conditions requises en 1970 ou, à défaut, par la méthode d'appréciation directe.

L'évaluation à partir des baux conclus avant 1970 représente 5,7 % du parc.

L'évaluation par comparaison, aujourd'hui la plus utilisée (92,7 % des locaux évalués) consiste, selon le CGI, "*à attribuer à un immeuble ou à un local donné une valeur locative proportionnelle à celle qui a été adoptée pour d'autres biens de même nature pris comme types*". L'exercice de la comparaison suppose qu'existe la possibilité de comparer. L'agent des services fiscaux doit trouver un local type, existant en 1970, ce qui n'est pas le cas par exemple pour les chaînes d'hypermarché ou les complexes cinématographiques, par exemple, apparus postérieurement à cette date.

L'évaluation par appréciation directe²⁵ consiste à déterminer la valeur locative à partir de la valeur vénale du local appréciée en valeur 1970, affectée d'un taux d'intérêt. Elle concerne 1,5 % des évaluations mais des entreprises importantes (sociétés de téléphonie mobile). Il s'agit pour l'agent des services fiscaux de repérer, pour un immeuble comparable, la transaction la plus proche possible de 1970.

23) Article 1499 du CGI

24) Article 1498 du CGI

25) Le CGI décrit cette méthode comme « subsidiaire », dans son article 1498, précisé par les articles 324 AB et 324 AC de l'annexe (décret du 28 novembre 1969)

B - Un processus marqué par de nombreux points de fragilité

1 - Des moyens limités pour apprécier la valeur cadastrale du bien

Le processus de détermination des valeurs cadastrales pâtit d'une forte contradiction entre le nombre et la nature des critères utilisés pour établir cette valeur et les moyens de l'administration pour en vérifier l'existence.

Les permis de construire constituent le principal outil de renseignement des services. Les autorisations délivrées par les communes sont centralisées dans les bases de données du ministère chargé de l'équipement et reversées aux services de la DGFIP. Les propriétaires ont, quant à eux, une obligation déclarative²⁶. Six mois après la création du permis de construire, les services fiscaux envoient une lettre les invitant à fournir des renseignements sur leur propriété, après l'achèvement des travaux. Les nouveaux propriétaires ont 90 jours pour s'acquitter de cette obligation. S'ils ne le font pas, une lettre de mise en demeure leur est adressée. La deuxième mise en demeure intervient après trente jours. Si l'absence de déclaration persiste, les services fiscaux procèdent à une évaluation d'office, soit à partir des documents déposés à la mairie si l'achèvement des travaux a été déclaré à la commune, soit en se rendant sur place.

Cette procédure est correctement suivie par les services fiscaux. Il reste que les informations contenues dans les permis de construire sont d'une précision inégale pour les 36 000 communes françaises, à supposer même que le droit, en matière de permis de construire, soit totalement respecté. En outre, des dispositions récentes viennent réduire les obligations relatives à ces derniers, privant l'administration d'une partie des informations qu'elle recueillait antérieurement. Le décret du 5 janvier 2007 réduit de manière très significative le nombre de changements de consistance susceptibles d'être portés à la connaissance de l'administration, hors secteurs protégés. Sont désormais exemptées de toutes formalités des constructions diverses dont les bâtiments dont la hauteur au sol est inférieure à 12 mètres et qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute de moins de 2 m² (abri de jardin, par exemple), ou les piscines dont la superficie est inférieure ou égale à 10 m². De même, l'obligation de dépôt d'un permis de construire est supprimée au bénéfice d'une simple déclaration pour les bâtiments d'une surface située entre 2 m² et 20 m² (garage, par exemple) ou pour une piscine dont la superficie est inférieure à 100 m².

26) Article 1406 du CGI.

En tout état de cause, la notion de changement de consistance n'a jamais inclus les modifications intérieures du bien : la construction de trois salles de bains dans une maison qui en était dépourvue ne nécessite pas un permis de construire ; elle n'est donc pas portée à la connaissance des services fiscaux alors que chaque salle de bains identifiée entre dans l'assiette fiscale et compte pour 5 m² dans le calcul de la surface pondérée totale.

La situation est encore plus contrastée en cas de changement de propriétaire. Les renseignements concernant le bien qui arrivent dans les services fiscaux sont parcellaires et rarement exploités, pour plusieurs raisons.

Le descriptif du bien peut être très incomplet et ne détailler que partiellement les éléments de confort. Certains professionnels soucieux d'optimisation fiscale pour leurs clients y veillent particulièrement.

Les contribuables n'ont, en outre dans ce cas, aucune obligation déclarative, à la différence de celle faite aux déposants de permis de construire. Les pratiques des services fiscaux sont d'ailleurs différentes selon les départements : certains n'envoient aucun formulaire destiné à recueillir des renseignements à l'occasion d'une mutation, d'autres le font systématiquement : une convention avec la mairie de Paris le prévoit expressément, mais ce cas est unique. Les professionnels (syndics, gestionnaires de biens...) sont parfaitement informés du caractère non obligatoire de la réponse aux interrogations des services fiscaux, contrairement aux contribuables non professionnels qui répondent plus volontiers. Cet état de fait crée une inégalité de traitement peu justifiable.

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

La DGFIP met en place, désormais, un livret foncier, accompagné d'une déclaration pré-remplie, à diffuser aux acquéreurs d'un bien. Ceux-ci valident la description de leur bien. Le projet a débuté en 2008, pour expérimentation dans trois départements : Hérault, Seine-et-Marne, Somme. Cette initiative est positive. La validation de la déclaration reste néanmoins facultative. En outre, l'expérience réalisée en partenariat avec le notariat venant de débiter, il est impossible d'en faire le bilan, tant du point de vue du « civisme » déclaratif que de la capacité des services fiscaux à exploiter les déclarations.

En tout état de cause, cette initiative ne règle pas les problèmes d'égalité entre contribuables. Un propriétaire ayant déposé un permis de construire ou un acheteur parisien remplissant scrupuleusement le formulaire prévu par un accord entre l'Etat et la Ville alimentent les

services fiscaux en renseignements permettant d'asseoir la taxation sur une base correspondant aux éléments réels de superficie et de confort. A l'inverse, un redevable, propriétaire depuis plusieurs années d'un bien dans lequel il a fait réaliser d'importants aménagements intérieurs, voire extérieurs, pourra être taxé sur la base d'une assiette sans rapport avec les éléments réels de confort dont il bénéficie.

2 - Un risque non négligeable d'erreurs matérielles ou d'appréciation

La complexité du processus d'établissement des bases crée inévitablement des risques d'erreurs. Si certaines des treize opérations décrites plus haut sont totalement automatisées comme les calculs d'actualisation, de revalorisation ou l'application de taux, il n'en va pas de même de celles qui relèvent d'une évaluation du bien.

Certains critères renvoient à une appréciation purement subjective : la classification dans la catégorie, l'appréciation de l'état d'entretien de la partie principale de l'immeuble, le jugement porté sur les avantages et les inconvénients de la situation générale du bien dans la commune, de la situation particulière...

Le risque d'erreurs peut également être d'ordre matériel : le décompte exhaustif de tous les éléments contribuant à la pondération (existence d'un ascenseur, d'un vide-ordures, d'une prise d'eau dans le garage, nombre de salles de bains, de cabinets de toilettes...) ou la vérification de la pérennité de l'abri de jardin ou de la véranda laisse place à des inexactitudes, quelle que soit la conscience professionnelle de l'agent.

Places de stationnement et taxe d'habitation

L'assiette fiscale des particuliers peut aussi être concernée par une application variable d'un droit incertain. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'un garage ou une place de stationnement individuel située « à proximité » de l'habitation principale est une dépendance de celui-ci et donc soumise à la taxe d'habitation. La proximité est définie par une distance de moins d'un kilomètre en voiture. Aucune précision n'est fournie pour le cas, fréquent dans les grandes villes, où le plan de circulation entraîne une distance de moins d'un kilomètre à l'aller et de plus d'un kilomètre au retour. Dans la pratique, les services fiscaux ne calculent jamais la distance à parcourir et imposent une taxe à toutes les places de garage.

Or, la DGFIP ne dispose d'aucune statistique interne sur les erreurs ou les facteurs de risques et n'a pas mis en place les contrôles nécessaires.

Les travaux relatifs à l'assiette cadastrale sont, en effet, effectués par un seul agent, pour chaque propriété concernée. Jusqu'en décembre 2008, il n'existait aucune « traçabilité » de l'opération de classification, le nom de l'agent responsable ne figurant pas dans le fichier. Cette traçabilité vient d'être mise en place à la suite du contrôle de la Cour. Les équipes sont formées d'agents de catégorie C encadrés par un agent de catégorie B. Ce dernier ne contrôle pas systématiquement le classement opéré, sauf s'il est consulté sur un cas précis. En outre, aucun agent rencontré, durant l'instruction de la Cour, n'a vu son travail de classement vérifié par un contrôleur extérieur (contrôle de deuxième niveau) au cours de sa carrière.

L'administration avance deux arguments pour justifier la faiblesse de ces contrôles. Le premier porte sur le fait que la liste dite 41, remise aux communes chaque année, fait mention des modifications opérées, pour l'essentiel les constructions neuves, instaurant ainsi un contrôle implicite par la collectivité locale. Ces dernières tiennent, en effet, au moins sur une base annuelle, des commissions communales des impôts directs qui examinent les créations ou modifications de classification dans le parc immobilier communal. Le second argument s'appuie sur la faiblesse du contentieux de l'évaluation.

Aucun de ces deux arguments ne peut être reçu. Le législateur a expressément confié aux services de l'Etat la responsabilité de l'assiette des impôts locaux pour éviter des distorsions de tous ordres entre collectivités. Une commission communale des impôts directs ne peut être considérée comme un contrôle de deuxième niveau.

Quant à la faiblesse des contentieux de l'évaluation, elle est incontestable et de plus en plus marquée. En 2007, on ne compte qu'environ 80 000 réclamations sur plus de 22 millions d'articles émis pour la taxe foncière bâtie alors que ce chiffre atteignait 120 000 en 1995. Les contentieux devant les juridictions administratives sont de l'ordre de 2 500 par an. La diminution des réclamations traduit d'indéniables progrès dus à la meilleure qualité de l'informatisation des services. La faiblesse des réclamations et des contentieux paraît, néanmoins, devoir être attribuée, pour partie, à l'opacité du processus même si la faiblesse de la valeur locative, comparée au loyer réel, facilite l'acceptation de l'imposition. Le contribuable, surtout lorsqu'il est un particulier, ne connaît ni la catégorie dans laquelle son bien est classé, ni les éléments de pondération qui affectent ce classement. Il n'a aucun moyen réel de contester l'assiette de son impôt, à la différence de l'impôt sur le revenu pour lequel il connaît l'assiette retenue.

Enfin, si la fusion des centres des impôts fonciers, spécialistes de ces travaux, et des centres des impôts, destinée à faire traiter par les mêmes agents les dossiers fiscaux des particuliers, est une mesure qui va dans le sens de la simplification pour l'utilisateur, il n'est pas certain, néanmoins, qu'elle ne crée pas provisoirement un risque d'erreurs plus élevé, les agents étant moins expérimentés et le contrôle interne n'ayant pas été renforcé.

C - Un coût mal cerné

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

1 - Des effectifs qui ne sont plus quantifiés depuis 2005

Pour l'identification des agents chargés de ces tâches, la DGFIP ne dispose que des chiffres de l'année 2005, période antérieure à la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers.

A cette date, sur un total de 6 058 agents du cadastre dans les services déconcentrés, 3 020 agents environ, soit 82 % des effectifs non affectés à des tâches topographiques dans les 294 centres des impôts fonciers et les 17 bureaux antennes, assuraient, pour l'essentiel, les tâches dites fiscales :

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

A ce chiffre, il fallait ajouter la participation des responsables de centre des impôts, des inspecteurs et des géomètres aux tâches fiscales, que l'ex-DGI déclarait ne pouvoir quantifier avec précision. Il fallait également comptabiliser les agents de l'administration centrale chargés de ces questions, soit une trentaine de personnes.

La DGFIP allègue que la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers ne permet plus d'identifier aussi précisément les effectifs nécessaires pour établir l'assiette des taxes directes locales. Dans les départements ou parties de département dans lesquels la fusion a été réalisée, le même agent traite à la fois, s'agissant des particuliers, de

l'assiette des impôts locaux et de celle de l'impôt sur le revenu. Elle ne fournit donc plus depuis 2005 les chiffres des effectifs impliqués dans les tâches d'assiette des impôts locaux. De même, les dernières mesures du coût de l'assiette et du contrôle de l'impôt, évalué à 230 M€ ont été réalisées en 2006 à partir d'un échantillon de services non encore fusionnés.

En fait, l'ex-DGI ne s'est pas dotée des outils permettant de mesurer à la fois le coût de la réorganisation entreprise (aménagements de locaux, formation des agents...) et les gains de productivité attendus. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que les services concernés sont désormais affectés par une deuxième réorganisation, en raison de la fusion de l'ex-DGI avec l'ex-DGCP : la mise en place d'un service des impôts des particuliers devrait réunir les agents chargés de l'assiette et du recouvrement de tous les impôts directs des particuliers.

Dans cette situation, le risque est de ne pouvoir mesurer que très imparfaitement les gains éventuels de productivité entre la situation antérieure, la situation transitoire prévalant durant la mise en place de la réforme et la situation postérieure aux réorganisations.

Au stade actuel, il est, en tout état de cause, impossible d'évaluer, pour les effectifs existants, la part qui pourrait être économisée par une simplification du dispositif d'établissement des bases du surcroît de temps d'agents que requiert une gestion moins routinière de l'assiette fiscale.

2 - Un coût de gestion de l'assiette surfacturé

Le montant total de l'imposition du contribuable, après détermination de la part respective de chaque collectivité locale, est majoré de 4,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement de l'impôt foncier, et de 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non valeur, aux termes de l'article 1641 du CGI.

Le taux pour frais d'assiette et de recouvrement a été de 4 % jusqu'en 1990 avant d'être porté à 4,4 % en 1991 et 1992 au motif de la révision en cours des bases cadastrales. Il a été pérennisé par la loi de finances pour 1996, alors que la révision des bases, certes effectuée par la DGI, n'a pas été mise en œuvre.

S'agissant de la taxe d'habitation, les frais d'assiette et de recouvrement sont de 4 % pour les résidences principales et de 8 % pour les résidences secondaires.

Le tableau ci-dessous, constitué à partir d'un échantillon de 500 services montre que, pour les taxes foncières, le taux de 4,4 % du produit fiscal appelé ne correspond pas à la réalité des coûts pour l'Etat. Ceux-ci sont chiffrés, en 2006, par les deux directions de la DGFIP, à 1,7 % du produit collecté, ce dernier incluant le montant des frais d'assiette et de recouvrement.

Taux d'intervention sur les taxes foncières en M€

	2003	2004	2005	2006
Coût DGI assiette/contrôle* en M€	230,17	227,25	236,35	229,33
Coût DGCP recouvrement en M€	191,77	200,48	210,61	202,12
Coût global en M€	421,94	427,73	446,96	431,45
Recettes en M€	20 800,00	22 081,00	23 528,00	24 714,00
Taux d'intervention global	2,03 %	1,94 %	1,90 %	1,75 %

Source :

Les gains de productivité réalisés par les deux directions accroissent régulièrement l'écart entre le coût réel et le taux perçu.

Il est vrai que, si les coûts de gestion sont surfacturés, les coûts réels pour l'Etat des dégrèvements et des admissions en non valeur représentent, en revanche, beaucoup plus que 3,6 % des taxes locales. La surfacturation vient compenser une sous-facturation.

Il n'est toutefois pas acceptable que l'Etat laisse se pérenniser deux prélèvements détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser. Cet état de fait crée une situation peu saine dans laquelle les collectivités territoriales se jugent privées de recettes du fait du prélèvement pour coûts de gestion alors qu'elles ignorent le coût réel des dégrèvements et défauts de paiement des contribuables pris en charge par l'Etat.

II - Un dispositif obsolète et inéquitable

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

A - La double origine de l'obsolescence des bases

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

1 - L'absence de révision générale des bases depuis 1970

Un rapport du Conseil des impôts, paru en 1989, soulignait les défauts des modalités retenues pour l'assiette des taxes locales qui se caractérisaient par l'absence de prise en compte des réalités économiques et de la valeur réelle des biens. La dernière révision générale des bases datait de 1970 pour le foncier bâti et de 1960 pour le foncier non bâti. Le rapport mentionnait tout particulièrement le caractère inéquitable des classifications opérées, remarquant notamment que les immeubles anciens des centres-villes dont l'état réel n'avait pas été actualisé étaient sous-fiscalisés, alors que les habitations collectives construites à la fin des années 60 étaient surfiscalisées puisque dotées du « confort moderne ».

Le Conseil des impôts préconisait une adaptation du système pour le rendre plus équitable fiscalement et plus efficace en simplifiant les critères de calcul des bases cadastrales et en révisant les bases cadastrales à une fréquence régulière.

Au demeurant, la loi du 18 juillet 1974 prévoyait déjà :

- une révision générale tous les six ans, à partir des valeurs locatives cadastrales fixées au 1^{er} janvier 1970 ;
- une actualisation triennale, destinée à tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers (la dernière – et unique - actualisation par application de coefficients départementaux date de 1980 ;
- une revalorisation annuelle dont les taux sont décidés chaque année en loi de finances, car appliquées à des bases non révisées, ces majorations en pérennisent ou en accentuent les défauts ;
- des mises à jour périodiques : celles-ci devaient résulter d'une déclaration du contribuable (constructions nouvelles, changement de consistance, changement d'affectation) ou d'une constatation d'office par l'administration (changement de caractéristiques physiques ou d'environnement).

Sur ces quatre dispositions de la loi, la revalorisation annuelle a été la seule à être pleinement mise en œuvre.

S'agissant de la première disposition, l'ex-DGI a travaillé à une révision générale des bases pendant deux ans. Les simulations réalisées ont alors révélé des transferts d'une ampleur qui a été jugée insupportable par les autorités politiques. La révision a été abandonnée en 1992, et toutes les tentatives de reprendre la même démarche ont échoué pour les mêmes raisons.

La non-application de la loi de 1990 est à l'origine d'une curiosité administrative : la juxtaposition dans l'informatique de l'ex DGI de deux bases de données, l'une datant de 1970, l'autre de 1991/1992. Le même bien a, aujourd'hui, une valeur 1970 et une valeur 1990, cette dernière n'étant pas utilisée.

Elle a surtout contribué à figer le paysage fiscal à la situation des années 70. Les catégories servant à classer les biens des particuliers, mentionnées ci-dessus, sont définies dans le code général des impôts par des critères archaïques et sont déclinées, commune par commune, par des procès verbaux qui reproduisent les mêmes défauts.

Chacune des huit catégories est définie par quatre batteries de critères²⁷ :

- le caractère architectural de l'immeuble, allant du « nettement somptueux de la catégorie 1 à «l'aspect délabré» de la catégorie 8. La catégorie 2 a une architecture « particulièrement soignée », les catégories 3 et 4 ont une « belle apparence », mais les catégories 5, 6 et 7 n'ont « aucun caractère particulier » ;
- la qualité de la construction, « excellente » en catégories 1 et 2, puis de plus en plus modeste, avec un pronostic de « durée de vie limitée » pour la catégorie 6, et entachée de vices divers en catégories 7 et 8 ;
- la distribution du local : les pièces de réception sont « spacieuses » en catégorie 1 et 2, « assez spacieuses » en catégories 3 et 4. Une pièce de réception existe « en général » en catégorie 5, mais disparaît des catégories 6, 7 et 8. A partir de la catégorie 4, on peut constater l'absence de salles de bains au profit d'un « cabinet de toilettes avec eau courante » ;
- les équipements intérieurs : à partir de la catégorie 5, on note l'absence possible de cabinets de toilettes intérieurs au profit de cabinets de toilettes extérieurs. A partir de la catégorie 7, l'eau courante est à l'extérieur du local. Le tapis d'escalier disparaît à partir de la catégorie 5 pour les immeubles.

27) CGI, annexe 3, article 324.

Les procès-verbaux communaux qui datent de 1970 et décrivent, pour chaque catégorie, un local type existant sur le territoire de la commune destiné à servir de point de comparaison, participent logiquement de la même obsolescence. Le classement dans une catégorie est, en effet, effectué par un agent de la DGFIP à l'aide du procès-verbal communal sur lequel figurent les locaux de référence. L'agent dispose aussi, le plus souvent, d'une monographie communale, établie par les services fiscaux, qui définit les critères de classification et n'est pas nécessairement totalement identique aux procès-verbaux communaux.

Dans les procès-verbaux, les appréciations sur la nature du confort sont très marquées par les préoccupations architecturales des années soixante. Pour être qualifié de confortable, l'appartement doit avoir un vaste « séjour » mais rien n'est dit de la taille des chambres. Les couloirs sont un élément considéré comme source de confort supplémentaire, ce qui enlève de la valeur fiscale à un appartement classé du 17^{ème} siècle aux pièces en enfilade mais en ajoute à un appartement dans un immeuble à loyers modérés.

Les définitions appliquées à chaque catégorie sont au demeurant très imprécises. Ainsi, dans le procès-verbal d'une ville du Val-d'Oise, la rubrique « conception générale des locaux » indique :

catégorie 3M : « *les diverses parties du local sont spacieuses, surtout les salles de réception* » ;

catégorie 4 : « *les pièces sont spacieuses mais moins que précédemment, grande salle de séjour* » ;

catégorie 4M : « *les pièces demeurent spacieuses, mais moins que dans la catégorie précédente* »

Le rôle joué par certains éléments descriptifs peine à être trouvé. Dans la même ville, la maison type classée 3M, se caractérise par « des motifs décoratifs et un perron ». On ne sait quel est le degré d'importance de ces éléments et s'il faut en inférer que toutes les maisons classées 3 M ont un perron ou qu'il s'agit simplement d'un élément d'appréciation subsidiaire. La réponse peut varier en fonction de l'agent chargé de classer la maison concernée.

La part laissée à l'appréciation individuelle pour le classement dans la catégorie est donc très large ainsi que le risque d'erreur d'appréciation déjà évoqué, d'autant que l'agent des services fiscaux dispose aussi, pour « l'éclairer », de la monographie communale établie par les services fiscaux qui fournit des critères parfois légèrement différents. Les monographies ont, en effet, été réalisées, pour beaucoup

d'entre elles, après 1970, voire en 1991, pour permettre la révision générale qui n'a pas été mise en œuvre.

L'enquête de la Cour a d'ailleurs permis de relever que des biens très similaires relevaient de classements différents selon les communes. A titre d'exemple, un pavillon simple mais confortable est classé en catégorie 6 dans une commune de l'Aisne et en catégorie 5 dans le Val-d'Oise. Il est vrai que ces disparités sont atténuées par le fait que l'impôt local est essentiellement un impôt de répartition communal ; cette réalité ne supprime pas les distorsions nées des écarts de classement d'une commune à l'autre.

A la fragilité juridique s'ajoute la fragilité matérielle. Les procès-verbaux de 1970 établis sur un support papier sont dans un état de conservation dégradé. La DGFIP n'a entrepris qu'en 2008 leur dématérialisation.

2 - Une actualisation très peu fréquente

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

Plusieurs modalités peuvent être utilisées pour actualiser les bases :

a) La première est la création de nouvelles catégories d'habitation dans les procès-verbaux communaux ou la mise à jour des locaux de référence. La DGFIP ne dispose pas de statistiques nationales sur ces créations. L'examen de la situation dans les départements montre que les mises à jour sont très rares.

A titre d'exemple, un audit interne réalisé dans un département en novembre 2007 indique que les procès-verbaux communaux complémentaires sont en nombre très restreint. L'auditeur évoque « *une situation figée depuis 35 ans pour les locaux d'habitation* ». Il cite la commune chef lieu dont le PV date de 1972, comporte 117 locaux de référence, avec un seul PV complémentaire réalisé en 1982. Dans une autre ville du même département, aucune mise à jour du PV n'a été réalisée depuis 1972.

En fait, les procès-verbaux complémentaires se sont presque partout limités à prendre en compte les piscines. Dans le même département, pourtant situé dans le Nord de la France, on constate que 80 à 90 %, selon les localités, des PV complémentaires portent sur les piscines. Celles-ci constituent une amélioration du confort et ont

l'avantage d'être visibles. Il est néanmoins difficile de penser qu'elles représentent la seule amélioration de l'habitat en France depuis 1970.

b) La deuxième modalité d'actualisation revient à constater l'amélioration de l'habitat, local par local, et à reclasser, si nécessaire, les biens concernés. La procédure utilisée par la DGFIP à cet effet porte le nom officiel de « vérification sélective de locaux » (VSL) et officieux de « sorties de frigidaire ». La DGFIP ne dispose pas davantage de statistiques nationales sur ces opérations.

A défaut de données portant sur l'ensemble du territoire, l'enquête de la Cour a procédé par sondages et a pu constater que le redressement des valeurs locatives jouait un rôle marginal dans l'augmentation des bases.

Dans une commune de la région parisienne, les résultats sont les suivants :

Nombre d'habitants	70103
Foyers fiscaux	39 450
Nombre de locaux	47 998
VSL(2007)	388 (soit 0,008 % du nombre de locaux)

Les 388 VSL réalisées en 2007 portent sur les habitations de catégorie 8.

Dans une circonscription administrative plus vaste et plus peuplée d'un département rural, les chiffres sont les suivants :

Nombre d'habitants	134 597
Foyers fiscaux	73 471
Nombre de locaux	78 641
VSL en 2005	381 (soit 0,005 %)
VSL en 2006	78 (soit 0, 001 %)

La faiblesse du nombre de vérifications sélectives est donc évidente. La plus grosse opération a été conduite dans le département du Nord en 2003 pour 9 000 locaux concernés, essentiellement des petites maisons individuelles pour lesquelles le redressement fiscal a été de l'ordre de 40 %. L'augmentation des valeurs locatives avait entraîné une forte émotion et a dû être « lissée » sur plusieurs années.

c) L'application d'une autre disposition²⁸ est tout aussi peu effective. Le code général des impôts indique qu'il doit être procédé annuellement à la constatation des changements de caractéristiques physiques : travaux importants réalisés dans l'immeuble, dépassant largement les travaux d'entretien normaux incombant au propriétaire. C'est l'administration qui doit procéder au constat de la modification opérée et l'évaluer.

Cette disposition est peu appliquée dans la pratique pour deux raisons : le changement doit affecter plus de 10 % de la valeur locative ; l'administration fiscale n'a aucun moyen de vérification, puisqu'elle ne peut pénétrer à l'intérieur des propriétés.

Le code général des impôts prévoit également la constatation de changements relatifs à l'environnement. Cette terminologie désigne la réalisation d'opérations d'urbanisme, la création d'espaces verts, l'implantation ou la suppression d'établissements pouvant présenter des risques ou des nuisances.

Cette possibilité pour l'administration est également peu utilisée, le changement d'environnement comme la modification de caractéristiques physiques devant entraîner une modification de plus de 10 % de la valeur locative. Or, la construction d'une autoroute à proximité du bien ou celle d'un aéroport n'est pas, a priori, considérée comme modifiant de plus de 10 % cette dernière. Il a néanmoins été procédé à une baisse de catégorie pour des quartiers proches de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

La portée de l'action de l'administration est, au demeurant, limitée par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé que la variation de plus de 10 % de la valeur locative devait s'apprécier pour chaque nature de changement (caractéristiques physiques ou d'environnement) et ne pouvait se cumuler.

B - Les conséquences de l'obsolescence : des valeurs éloignées de la réalité et inéquitables

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

28) Article 1517-I-1 du CGI.

1 - Un classement sans rapport avec la réalité du parc immobilier

Les classements opérés restent, en grande partie, tributaires des équilibres entre catégories existant dans les années 1970. Il en résulte une forte concentration du parc immobilier dans la catégorie 6, supposée refléter un confort quasi-inexistant et dans la catégorie 5, dont le descriptif suggère un confort modeste. Les catégories 7 et 8 qui renvoient théoriquement à un habitat très délabré restent fortement représentées.

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

Classement des maisons individuelles

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

Classement des logements collectifs (appartements)

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

Si la diminution des biens classés en catégories 7 et 8 est incontestable, la DGFIP recense néanmoins encore 1 625 618 maisons et 649 400 appartements classés dans ces catégories. Or, la dernière étude de l'INSEE sur le logement en France métropolitaine fournit les données suivantes :

- 273 000 logements insalubres ;
- 270 000 logements sans WC intérieurs ;
- 210 000 logements sans installations sanitaires.

De son côté, la Fondation Abbé Pierre chiffre à 400 000 le nombre de locaux insalubres en France, en 2005, et les logements « très inconfortables », définis par l'absence d'au moins deux sur trois éléments de confort (salle de bain, cabinets de toilettes intérieur, chauffage), à 586 000.

La classification de la DGFIP, à l'évidence, ne correspond pas à la réalité pour les catégories 7 ou 8, qui avaient pourtant été les cibles, quasi uniques, des vérifications sélectives de locaux.

En outre, il ressort des chiffres de la DGFIP que 38,3 % des maisons et 33 % des appartements sont classées en 6 ou 6 M. 39,3 % des maisons individuelles et 48,5 % des appartements relèvent des catégories 5 ou 5 M. Les catégories 5 et 6 rassemblent ainsi soit 77,6 % des maisons individuelles et 81,5 % des appartements.

Si le classement dans ces catégories recouvrait la réalité, il faudrait en conclure que les classes moyennes de notre pays disposent, en 2008, d'une cuisine comme seule pièce de réception et – très aléatoirement – d'une salle d'eau. Il faudrait également considérer que le nombre des maisons de luxe ou de très grand luxe se limite à 4 139 unités sur le territoire national, celui des appartements de même catégorie se montant à seulement 15 291 unités.

2 - Des facteurs d'iniquité

L'obsolescence des bases, même si elle affecte l'ensemble du parc immobilier, est plus marquée dans certains cas. A cet égard, elle est créatrice de situations inéquitables.

L'examen des deux tableaux ci-dessus montre que les biais introduits par l'état du parc immobilier de 1970 n'ont pas été significativement résorbés. Le faible nombre d'appartements en immeubles collectifs, rapporté au nombre de maisons individuelles, classés en catégories 7 et 8 montre que cette répartition remonte à une période durant laquelle le « confort moderne » était supposé davantage présent dans les immeubles neufs que dans les maisons individuelles plus anciennes. En outre, les pavillons sont, en majorité, classés en 6 et 5 M, et les appartements en 5, ce qui ne se justifie par aucune donnée tenant au confort relatif ou à la valeur vénale. La situation actuelle est même inversée : elle est marquée par la dégradation des grands ensembles des périphéries des villes beaucoup plus que par des difficultés particulières dans les zones pavillonnaires.

Toutefois, les effets de l'absence de révision générale depuis 1970 ne sont pas les seuls responsables des défauts d'équité du dispositif actuel. C'est ainsi qu'une construction neuve ou un bien ayant connu une lourde rénovation extérieure sont portés à la connaissance des services fiscaux : le classement dans la catégorie prend en compte les éléments de confort déclarés. En revanche, un bien ancien n'est soumis à aucun permis de construire ou déclaration obligatoire peut continuer à appartenir à une catégorie très inférieure à son niveau réel de confort.

De même, un bien immobilier qui fait l'objet d'une ou plusieurs mutations peut donner lieu à une actualisation de sa valeur. Tel est le sens du livret foncier mis en place auprès des notaires par la DGFIP à titre expérimental, qui permettra de disposer d'éléments déclaratifs actualisés sur le niveau de confort du bien. En revanche, un immeuble qui n'est soumis à aucune mutation pendant des années échappe à ce dispositif.

En outre, la prise en compte d'éléments de confort désormais quasiment généralisés à tout le parc immobilier ne permet aucunement de discriminer entre des locaux pourtant très différents du point de vue de la valeur économique du bien considéré. Un loft d'apparence extérieure modeste, luxueusement aménagé à l'intérieur, chauffé par des radiateurs électriques, donne lieu, si on applique les critères du code général des impôts, à une assiette fiscale moins élevée qu'un appartement à loyer modéré, de même superficie, qui a le même nombre de salles de bains, un chauffage central et un vide-ordures.

Enfin, la faible prise en compte par les services fiscaux des changements relatifs aux caractères physiques ou à l'environnement empêche de « déclasser » des immeubles construits dans les années 1960 ou 1970, et aujourd'hui très dégradés.

C - Un élément de vulnérabilité pour les ressources des collectivités territoriales

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

1 - Un dynamisme des bases porté par les constructions neuves

En dépit du caractère très conservateur du dispositif actuel, une grande partie de l'accroissement de la ressource des collectivités locales durant les dix dernières années provient de l'évolution des bases, à l'exception du foncier non bâti.

S'agissant, en effet, de l'impôt sur les propriétés non bâties, on constate une évolution négative due à la multiplicité des exonérations en faveur des exploitations agricoles : - 9,5 % en dix ans en euros courants ; -18,5 % hors coefficient de revalorisation. Les taux moyens restant faibles, le produit final constitue un élément résiduel de la fiscalité locale.

En revanche, pour l'impôt sur les propriétés bâties, le dynamisme des bases est réel, avec une hausse de 39 % en euros courants et de 21,3 % hors coefficient de revalorisation.

Pour la taxe d'habitation, les chiffres sont respectivement de 39,2 % et 21,5 %.

Cette croissance de la valeur des bases est un effet mécanique du dynamisme de la construction neuve, même si elle est très loin de refléter le niveau réel de l'augmentation de la valeur du parc immobilier qui s'élève à + 145 %, pour les dix dernières années.

Pour le foncier bâti, comme pour la taxe d'habitation, la progression des bases a été nettement plus forte que celle des taux, à l'exception des régions pour les années 2005 et 2006. La seule hausse des bases a assuré, en 2007, la croissance des produits votés par les communes et leurs groupements.

3 - Une assiette appelée à stagner en cas de fléchissement de la construction

Les défauts d'actualisation des bases, longtemps dissimulés par le nombre élevé des constructions neuves, sont susceptibles d'apparaître de manière beaucoup plus accentuée dans une conjoncture de forte baisse de la construction.

En période de contraction de la construction immobilière, le produit fiscal mis à la disposition des collectivités locales pourrait donc être amené à stagner en euros constants. Ces dernières devraient alors, pour disposer du même niveau de ressources, et sauf à solliciter une compensation encore accrue de l'Etat, augmenter les taux appliqués à une assiette devenue atone ou diminuer les dégrèvements et exonérations divers qui amputent le produit fiscal.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

Plusieurs pistes sont possibles. Un premier choix consiste à déterminer si l'assiette des taxes locales doit être fondée sur des valeurs économiques réelles ou sur des valeurs administrées. Si l'option privilégiant la valeur économique réelle du bien était retenue, il conviendrait de déterminer si celle-ci ferait l'objet d'une déclaration obligatoire et systématique, comme pour l'impôt de solidarité sur la fortune, ou serait prise en compte « au fil de l'eau », à l'occasion des mutations. Si un dispositif fondé sur des valeurs administrées était maintenu, il faudrait mettre en place, soit une révision générale des bases à partir des travaux effectués en 1991 et 1992, soit une simplification du dispositif d'établissement des bases couplée à une actualisation de celles-ci.

La Cour ne sous-estime pas les difficultés d'une réforme de cette nature. Le maintien du statu quo pendant de trop longues années n'a pu qu'aggraver les effets de transferts potentiels entre contribuables et entre collectivités territoriales, en cas de modifications apportées au dispositif. Ces effets devraient pouvoir être « lissés » sur plusieurs années.

Quels que soient les choix retenus, ceux-ci devraient privilégier la simplicité des procédures, la transparence pour le contribuable et des garanties de stabilité pour les finances locales.

En toute hypothèse, la DGFIP, pour ce qui la concerne, doit gérer beaucoup plus efficacement un segment de la fiscalité auquel elle doit accorder toute l'attention nécessaire, en raison de l'enjeu qu'il représente pour les citoyens. La fusion de la direction générale des impôts avec la direction générale de la comptabilité publique pour former la direction générale des finances publiques (DGFIP) doit être une occasion de revoir non seulement les modes d'organisation mais aussi les méthodes de travail. Les services fiscaux doivent profiter de l'expérience acquise par l'ex-direction générale de la comptabilité publique dans sa relation aux collectivités locales.

La Cour recommande de :

- Sécuriser les procédures d'évaluation des valeurs cadastrales en mettant en place une véritable « traçabilité » et des contrôles de premier et de deuxième niveau. Cette exigence est encore plus forte dans le cas où le dispositif actuel serait prorogé dans toute sa complexité.

- Mettre en œuvre une gestion beaucoup plus dynamique des bases. A droit constant, la DGFIP doit se doter d'un programme d'actualisation des bases existantes à travers des vérifications sélectives des locaux beaucoup plus nombreuses et régulières.

- Mettre en place les outils de suivi permettant de mesurer précisément les gains de productivité obtenus par la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers et désormais par la constitution des services des impôts des particuliers.

- Clarifier les relations avec les collectivités territoriales afin que les coûts de gestion de l'assiette et du recouvrement des taxes locales se rapprochent des coûts réels, principe qui doit valoir aussi pour la part prise par l'Etat dans la compensation des dégrèvements et admissions en non valeur.

- Rompre avec l'opacité totale qui entoure l'assiette de la fiscalité locale pour le contribuable, en faisant figurer sur sa feuille d'imposition les calculs qui ont déterminé la valeur cadastrale du local concerné. Le redevable doit pouvoir connaître la catégorie dans laquelle est classé son bien et l'ensemble des pondérations qui déterminent sa valeur locative.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes.

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes :

Tout d'abord, je partage le constat de la Cour sur l'ancienneté des valeurs locatives, qui reposent sur des principes définis en 1970, et la nécessité d'une réforme. A cet égard, il convient de souligner que le Président de la République a appelé de ses vœux une réforme de la fiscalité locale lors du Congrès des maires et présidents de communauté de France, fin 2007. Le Premier ministre s'est également récemment exprimé en ce sens à l'occasion de la Conférence nationale des exécutifs. Lors des récents débats parlementaires sur les lois de finances, il a par ailleurs été convenu d'engager une réflexion sur une réforme de la fiscalité locale dès la fin des travaux du comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur.

En revanche, je ne partage pas les formulations retenues par la Cour pour qualifier les travaux de mes services (le rapport indique « en l'absence de révision générale des bases depuis 1970 combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable » ; il est fait état « d'une mise en œuvre trop restreinte des procédures qui permettraient d'actualiser ces données à droit constant »). Je tiens à souligner le professionnalisme des agents de la DGFIP et le sérieux de leurs travaux au bénéfice des collectivités locales. A cet égard, les changements affectant les propriétés bâties et non bâties sont pris en compte régulièrement par les services fiscaux et présentés annuellement aux commissions communales des impôts directs. De surcroît, des opérations de vérification sélective des locaux, dont certaines sont formalisées dans le cadre de conventions, sont régulièrement menées en étroite collaboration avec les communes.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement du classement des locaux, il convient de souligner que la nomenclature-type fixée par décret définit des critères nécessairement généraux destinés à être adaptés aux normes locales de construction. Dès lors, il apparaît hasardeux d'affirmer page 22 « si le classement dans ces catégories recouvrait la réalité, il faudrait en conclure que les classes moyennes de notre pays disposent, en 2008, d'une cuisine comme seule pièce de réception et -très aléatoirement- d'une salle d'eau ». En effet, une maison ou appartement classé aujourd'hui en 5ème catégorie correspond à un logement assez confortable doté de tous

les éléments de confort. Les comparaisons entre les dénombrements effectués par la DGFIP et ceux effectués par l'INSEE apparaissent également hasardeuses. En effet l'INSEE ne recense que les logements occupés, alors que la taxe foncière s'applique également aux logements vacants.

En outre, il est important de préciser que la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation sont des impôts de répartition. Une décision d'instaurer un glissement général vers le haut du classement de l'ensemble des locaux d'habitation n'aurait aucun effet sur la répartition de l'impôt entre les redevables.

Enfin, la DGFIP travaille régulièrement à améliorer ses prestations pour les collectivités territoriales. Dès 2009, la DGFIP proposera aux collectivités une nouvelle offre de services en matière fiscale, en assurant notamment une information plus régulière des élus sur le rôle et les modalités de fonctionnement des commissions communales des impôts directs. Elle s'engagera également sur une fourniture beaucoup plus précoce des bases prévisionnelles de l'ensemble des taxes locales, élément indispensable à une meilleure maîtrise budgétaire.
