Actualisation sexennale des paramètres d'évaluation des locaux professionnels

La loi de finances pour 2023 a instauré un report de deux ans de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels. L'occasion de revoir et d'améliorer cette mise à jour et de réexaminer la méthodologie.

Le premier exercice d'actualisation sexennale des paramètres collectifs d'évaluation des locaux professionnels mené en 2022 a conduit à une mesure de report de deux ans, adoptée en loi de finances pour 2023. Cet ajournement doit être mis à profit pour parachever le dispositif de mise à jour permanente des valeurs locatives sur le plan de l'actualisation sexennale, de la mise à jour annuelle et de la comitologie, comme l'ont illustré les retours d'expérience des membres du groupe de travail Fiscalité et Dotations.

ÊTRE FIDÈLE AU MARCHÉ LOCATIF

L'examen des avant-projets de sectorisation et de grilles tarifaires par les Commission Départementale des Valeurs Locatives (CDVL) et les Commissions Intercommunales ou Communales des Impôts Directs (CIID / CCID) ont suscité de nombreuses interrogations quant à leur retranscription de la réalité du marché locatif.

En effet, l'accès très restreint aux données sur les loyers, matière première de la constitution de la sectorisation, a considérablement ralenti les travaux dès lors que ces informations n'étaient indiquées qu'à l'oral sur demande des commissaires. Pour autant, les réels apports permis par la transmission, du fait de leur rôle spécifique dans la sectorisation, des informations sur les loyers des MAG 1 déclarés montrent l'intérêt d'une mise en commun de cette matière première. Concrètement, certains loyers ont été éliminés grâce à un travail constructif permettant d'identifier, par exemple, des erreurs manifestes de saisie, des anomalies sur la consistance du local induisant un loyer au m² inférieur ou supérieur à la réalité, des locaux classés dans la mauvaise catégorie, etc.

Par ailleurs, la mesure de l'évolution de la sectorisation entre 2017 et l'avant-projet de l'administration a permis de faire ressortir assez facilement des anomalies, restées à l'état de mystères inextricables en l'absence de communication par les Directions Départementales des Finances Publiques (DDFIP) d'informations de nature à expliquer ces bouleversements.

A défaut d'informations suffisantes à l'appui de l'avant-projet, les modifications apportées par les CDVL ont conduit bien souvent à revenir aux secteurs qui avaient été définis pour 2017 ce qui n'est pourtant point l'objectif recherché. Lorsque les CDVL ont pu avoir accès au nombre de loyers collectés par commune ou par section cadastrale, au montant du loyer moyen et au niveau d'application de la capillarité, ces informations ont rendu possibles des contributions constructives et pertinentes aux travaux de la CDVL.

Néanmoins, le manque de robustesse de la sectorisation proposée, quand bien même celle-ci a pu bénéficier des apports motivés réalisés par les commissaires bien informés, est très largement explicable par la très faible collecte des loyers, en forte dégradation par comparaison à la phase initiale.

L'impact de la très faible collecte de loyers se révèle, d'une part, dans l'application massive de la méthode par capillarité. En termes d'analyse, il a été possible pour les techniciens territoriaux d'appréhender, à partir des données foncières, le niveau supposé normal d'application de la capillarité en identifiant les communes ou sections cadastrales disposant de moins de 4 locaux de catégorie MAG 1. Et d'autre part, une proportion importante de tarifs dits non robustes au sein des grilles tarifaires. On constate, de manière généralisée, des interrogations sur l'évolution de certains tarifs, incompréhensible au regard de l'évolution normale du marché locatif.

Si les membres des commissions départementales et locales ont procédé à des ajustements en s'attachant à appliquer un traitement équitable entre communes et en souhaitant rester fidèles à leur représentation du marché locatif, ces derniers ne sont pas en mesure de pallier la très faible collecte de loyers puisqu'ils ne disposent pas d'une observation robuste du marché locatif sur leur territoire pour l'ensemble des 38 catégories de locaux.

L'amélioration de la collecte des loyers est donc primordiale. L'actuel système de déclaration annuelle du loyer par l'exploitant n'ayant pas atteint le niveau escompté, la mise en œuvre du dispositif «Gérer mes biens immobiliers» permet d'envisager une déclaration par le propriétaire, comme ce sera le cas pour les logements dans le cadre de la révision à venir.

La mise à jour permanente des valeurs locatives des locaux professionnels repose également sur la fiabilisation de la chaîne de valeur associant local, occupant et loyer. Cela passe par la bonne affectation du local à son occupant et le recensement du loyer correspondant pour permettre une connaissance exacte du marché locatif. Compte-tenu des informations dont dispose le bloc communal sur toute la sphère foncière et de l'expertise des observatoires fiscaux dont de nombreuses communes et intercommunalités se sont dotées, leur rôle dans cette chaîne de valeur ne peut être négligé. La dévitalisation des CIID dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels est, en ce sens, inopportune et mériterait d'être réexaminée.

ACTUALISER LES TARIFS DE MANIÈRE PLUS PROGRESSIVE

Les fortes variations de tarifs constatées lors des travaux d'actualisation ont soulevé des craintes importantes s'agissant de leurs impacts, tant pour les contribuables que pour les collectivités. La mise en œuvre de mécanismes atténuateurs supplémentaires a été évoquée.
Lors de la concertation menée avec les associations d'élus locaux en 2018, l'attention de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) avait été attirée sur la question du bon dimensionnement des filtres appliqués aux loyers recensés auprès des occupants dans la constitution des tarifs départementaux annuels applicables par catégorie d'activité et par secteur.
L'objectif poursuivi par la DGFIP visait une grande stabilité des tarifs de manière à donner de la visibilité tant aux contribuables sur leur charge fiscale qu'aux collectivités sur leurs recettes. Toutefois, il s'agissait également, du point de vue des associations d'élus et de l'AFIGESE, de ne pas s'éloigner de manière trop importante du but principal de la révision qui était de se doter de valeurs locatives en phase avec la réalité du marché locatif des locaux professionnels. Or, la méthodologie employée pour la constitution de ces tarifs, en intégrant cet objectif de stabilité, a conduit à appliquer des filtres importants sur les évolutions de loyers constatées, et en particulier, à ne pas tenir compte des hausses de loyers consécutives au renouvellement des baux. Il s'agit pourtant là de la principale source de survenue des modifications de loyers qui, le reste de la durée du bail, n'évoluent que très marginalement.
Ainsi, dès 2018, les associations d'élus et l'AFIGESE avaient alerté la DGFIP sur le risque de décrochage rapide des valeurs locatives des locaux professionnels de l'évolution réelle des loyers pratiqués par les bailleurs. Force est de constater que les grilles tarifaires qui se sont succédées depuis la mise en œuvre de la mise à jour permanente confirment cette crainte compte-tenu de l'évolution quasi nulle des tarifs. Afin d'apporter des éléments factuels permettant d'objectiver cet éventuel décrochage, l'AFIGESE, dans le cadre de son groupe de travail Fiscalité et Dotations, a lancé une étude sur l'évolution des loyers des locaux professionnels sur quelques territoires volontaires en ciblant plus particulièrement les deux principales catégories de locaux que sont les magasins et les bureaux.
Afin de pouvoir mener une analyse fine et pertinente dans la durée, il serait utile que les collectivités puissent être destinataires de l'information sur les loyers déclarés pour les locaux de leur territoire de façon à pouvoir faire le lien avec le local concerné et l'activité menée, par le biais du numéro invariant du ou des locaux, dans le but de rapprocher ces informations des données issues de l'observation des loyers dont les collectivités se dotent notamment dans le cadre de leur compétence en matière de développement économique.
Ainsi, le réexamen de la méthodologie de constitution des tarifs annuels, et tout particulièrement des filtres appliqués aux loyers déclarés, doit être engagé pour permettre une évolution des tarifs plus progressive et éviter ainsi une actualisation sexennale trop forte. Privilégier un dispositif d'actualisation des tarifs davantage progressif à des mécanismes atténuateurs complexes qui deviendraient pérennes est le gage de meilleure compréhension et de plus grande lisibilité favorisant son acceptabilité.

FACILITER LES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et de leur mise à jour permanente, l'objectif de participation active des élus locaux aux commissions ad hoc est partagé par la DGFIP, les associations d'élus locaux et l'AFIGESE. A cet égard, les cycles de réunions des Commissions Départementales des Valeurs Locatives en 2022 ont permis de formuler un certain nombre de propositions.

Assouplir la comitologie

Parmi les points d'amélioration identifiés dès l'origine concernant la comitologie, l'un d'eux porte sur le collège des maires au sein de la Commission Départementale des Valeurs Locatives. En effet, parmi les collèges existants (collège des représentants du département, collège des représentants des EPCI), seul le collège des maires prévoit une participation des maires et eux seuls, ces derniers ne pouvant se faire représenter par un adjoint.
Cette disposition n'est donc pas de nature à favoriser la participation des communes au sein de la CDVL dont le calendrier très contraint des nombreuses réunions nécessite une grande disponibilité peu compatible avec l'exercice des fonctions de premier édile, tout particulièrement pour les grandes villes.
Par parallélisme avec les deux autres collèges, il a été proposé de simplifier l'organisation des CDVL et de permettre aux maires de pouvoir se faire représenter par un conseiller municipal. Proposition non entendue jusqu'à présent.

Améliorer le processus de désignation des représentants des collectivités à la CDV

La désignation des représentants des collectivités du bloc local s'effectue par l'intermédiaire de l'association départementale des maires et des présidents d'intercommunalités (AD de l'AMF) qui propose une liste de candidats à la direction départementale des finances publiques, laquelle arrête la composition de la CDVL.
Le renouvellement des CDVL s'effectue dans les trois mois qui suivent le renouvellement du mandat communal. En raison de la crise sanitaire, ce processus de désignation s'est opéré en fin d'année 2021 sans que les collectivités (communes et EPCI) aient toujours été informées de ce calendrier par leur DDFIP ou leur association départementale de maires. Cette difficulté pourrait être résolue par la transmission aux collectivités d'une notification sur le même canal que celui utilisé pour la communication des fichiers ou états fiscaux.
Ainsi, lors du lancement des travaux des CDVL, il est apparu qu'un certain nombre d'EPCI parmi les plus importants n'étaient pas représentés au sein des CDVL et n'ont donc pu participer à leurs travaux. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces EPCI disposent, pour la plupart,

de services financiers dotés d'une expertise en matière fiscale propre à être en appui auprès des élus membres des CDVL et ainsi nourrir les travaux de ces commissions.

Faciliter la participation des techniciens territoriaux aux travaux des CDVL

Le guide des travaux des CDVL communiqué par les DDFIP fait bien état de la possibilité donnée aux élus des CDVL d'être accompagnés par un technicien territorial. Outre le constat que cette disposition reste méconnue des élus des CDVL et n'est pas mise en avant par les DDFIP, elle se heurte à plusieurs freins:

- le technicien territorial ne peut assister aux réunions des CDVL dans le cas où le commissaire titulaire est accompagné du commissaire suppléant; alors que la DGFIP a sensibilisé à raison les associations d'élus à l'implication des commissaires et à leur participation active aux réunions, ceci revient à exclure dans une certaine mesure la présence des techniciens territoriaux;
- en outre, il est actuellement impossible pour les élus de se faire accompagner par tout agent de la collectivité en exercice si celui-ci n'est pas titulaire; la raison de cette restriction n'est pas comprise sachant que la commission, dans sa composition même, est ouverte par ailleurs à des représentants de corporations privées.

Il faut souligner la présence de fiscalistes territoriaux de plus en plus nombreuses et nombreux au sein des collectivités et des EPCI dont l'appui aux travaux des CDVL a pu être remarqué par un certain nombre de DDFIP.

Assurer un niveau d'information des commissaires satisfaisant

Les CDVL puis les commissions locales (commissions intercommunales ou communales des impôts directs) se sont vues communiquer (1):

- l'avant-projet de sectorisation détaillant par commune ou section cadastrale le niveau de secteur;
- l'avant-projet de grille tarifaire détaillant le tarif par catégorie et par secteur;
- ces documents ont pu être accompagnés d'une cartographie de la sectorisation.

On constate un niveau d'information en retrait comparativement aux travaux menés par les CDVLLP et les commissions locales fin 2014 début 2015.

Lors de ces précédents travaux, les commissions départementales avaient pu prendre connaissance, par commune ou par section cadastrale, du nombre de loyers collectés de catégorie MAG 1 (servant à déterminer la sectorisation), du montant du loyer moyen ainsi que du niveau de capillarité appliqué pour déterminer le niveau de sectorisation. Ces éléments étaient complétés par plusieurs fiches détaillant la méthodologie de la révision, le processus de constitution de la sectorisation et de la détermination des tarifs ainsi qu'une présentation de l'avant-projet complétée d'une fiche d'impact départementale. Ce recul, interprété localement comme une marque de défiance des services fiscaux vis-à-vis des commissaires, interroge alors qu'élus et professionnels ont été au rendez-vous et ont souhaité assumer pleinement leur rôle au sein de ces commissions. La Direction Générale des Finances Publiques avait d'ailleurs rappelé aux associations d'élus locaux, en amont des réunions, l'importance du rôle des commissions dans le processus d'actualisation des paramètres d'évaluation départementaux et d'une participation active des élus locaux au sein des CDVL.

De manière générale, il a été souligné par les commissions départementales et locales qu'afin de pouvoir prendre des décisions de manière éclairée qui devraient être expliquées et assumées auprès des contribuables du département, il était indispensable que les élus puissent prendre connaissance des données nécessaires à la bonne compréhension et à l'analyse de l'avant-projet de sectorisation et de grilles tarifaires:

- nombre de loyers collectés par commune ou par section cadastrale;
- montant du loyer moyen par commune ou par section cadastrale;
- niveau de capillarité appliqué par commune ou par section cadastrale.

Très rares ont été les DDFIP à donner suite à ces demandes, qui pour certaines ont été adressées au Ministre en charge des comptes publics.

Ne pas tordre le sens du secret professionnel

Le dossier remis aux CDVL comprenait un document à remettre à chaque participant rappelant que les travaux des CDVL étaient soumis au secret professionnel en application des dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales.

Le respect du secret professionnel a été martelé par les services des DDFIP lors des réunions des CDVL. A tel point que plusieurs techniciens territoriaux dont la collectivité était représentée au sein de la CDVL n'ont pu obtenir communication du dossier remis auprès de leur élu persuadé de ne pouvoir leur transmettre ces documents empêchant ainsi tout appui technique ou apport d'expertise.

Le livre des procédures fiscales prévoit dans son article 113 que «des dérogations au secret fiscal sont établies au profit d'administrations et autorités administratives, collectivités, services, organismes publics...» et «que ceux qui bénéficient de ces dérogations...sont eux-mêmes soumis au secret professionnel...».

Elus et techniciens territoriaux s'inscrivent donc «naturellement» dans le cadre du secret professionnel. Une information plus complète à destination des élus en matière de secret professionnel aurait permis d'éviter ces situations.

Il est à noter également que les services des DDFIP ont formulé des réponses négatives aux demandes d'informations complémentaires formulées par les élus au titre du secret fiscal dont l'application extensive interroge au regard de ce qui permet la législation en termes d'échanges de données entre administrations publiques.

Gageons sur l'examen de ces propositions dans la continuité des travaux techniques menés par la DGFIP avec les associations d'élus locaux et l'AFIGESE en 2018. ■

CHRISTELLE GAUCHER,
administratrice déléguée aux partenariats avec les associations d'élus, à la régionalisation et à l'offre territoriale à l'Afigese et pilote du groupe de travail Fiscalité et Dotation.
Cheffe de service Fiscalité et dotations à la Communauté d'agglomération Pays Basque.

(1) Avant-projet élaboré par l'administration fiscale pour les CDVL et le projet issu des travaux de la CDVL pour les commissions locales.