



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Gestion et paramètres de la taxe d'habitation

OCTOBRE 2025

Louise AUFFRAY
Albane MIRON de L'ESPINAY
Agathe ROSENZWEIG
Olivier PERNET-COUDRIER
Pascale DUGOS
François AUVIGNE

Inspection générale
des finances

RAPPORT CONFIDENTIEL

N° 2025-E-040-04

GESTION ET PARAMÈTRES DE LA TAXE D'HABITATION

Établi par

LOUISE AUFFRAY
Inspectrice des finances

ALBANE MIRON DE L'ESPINAY
Inspectrice des finances

AGATHE ROSENZWEIG
Adjointe à la cheffe du pôle
Science des données de l'IGF

OLIVIER PERNET-COUDRIER
Data scientist au pôle Science
des données de l'IGF

Sous la supervision de

PASCALE DUGOS
Inspectrice générale des
finances

FRANÇOIS AUVIGNE
Inspecteur général des
finances

- OCTOBRE 2025 -

SYNTHÈSE

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2018 a eu pour corollaire le maintien d'une taxation sur les autres logements, considérés soit comme résidences secondaires, soit comme logements vacants. Depuis 2023, la collecte des données nécessaires à cette taxation s'effectue à partir de l'application « *Gérer mes biens immobiliers* » (GMBI) dans le cadre de la nouvelle obligation déclarative introduite à l'article 1418 du code général des impôts (CGI).

Cette nouvelle architecture de taxation, combinée à l'absence de mise à jour des valeurs locatives cadastrales (VLC) depuis 1970, a fragilisé les fondements théoriques de la taxe d'habitation « résiduelle ». Parfois présentées comme des taxes comportementales, les taxes d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et sur les logements vacants (THLV et TLV, ci-après « *T(H)LV* ») sont en réalité mobilisées par les collectivités locales comme de véritables impôts de rendement. Les taux de taxation, hétérogènes sur le territoire, apparaissent déconnectés des difficultés rencontrées au niveau local sur le marché du logement.

Si la taxe d'habitation a toujours été complexe à établir pour les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le coût des erreurs de taxation a augmenté depuis l'introduction de GMBI. Le système antérieur de taxe d'habitation, très lourd en gestion, reposait sur l'exploitation des données communiquées dans le cadre de la campagne de déclaration d'impôt sur le revenu, complétées par d'autres sources d'information¹. Le nouveau régime introduit en 2023, présenté en [REDACTED], représente une charge déclarative importante pour l'usager et un coût qui demeure élevé pour l'administration (à la fois en charge de gestion et de dégrèvements), particulièrement au regard du faible nombre de locaux taxables *in fine* (4,6 millions de logements taxés, parmi lesquels 1,2 million taxés à tort en 2024²). Cela s'explique notamment en raison des autres objectifs auxquels répond cette collecte de données, au-delà de la seule taxation, comme détaillé en **annexe III**. L'identification du redevable occupant le local à titre secondaire à partir des informations d'état civil renseignées par le propriétaire qui lui loue le bien est une procédure particulièrement lourde, à l'origine de nombreuses erreurs, pour un nombre limité de locaux concernés, estimé à environ 340 000 au 1^{er} janvier 2022³.

Dans ce contexte, la mission préconise plusieurs évolutions de nature à réduire les risques d'erreurs de taxation, tout en préservant les équilibres actuels de cette fiscalité. La série de recommandations, détaillée en [REDACTED], vise :

¹ « La déclaration de revenus et l'adresse fiscale de taxation au 1^{er} janvier de l'année N constituaient la source privilégiée de mise à jour de l'assiette de la TH. Toutes les informations provenant des déclarations de revenus étaient ensuite saisies par les agents (en cas de déclaration papier) ou directement intégrées (en cas de déclaration en ligne) dans l'application de gestion « Iliad ». Pour les contribuables imposables à la TH ne souscrivant pas de déclaration n° 2042 (personnes morales, étudiants rattachés à l'IR au foyer fiscal de leurs parents...) ou pour les locaux non affectés à l'habitation principale (résidences secondaires et dépendances), le service utilisait les autres sources d'information dont il disposait, notamment les demandes de renseignements papier 1235-IL adressées aux occupants et 1236-IL adressées aux propriétaires - dont les personnes morales - demandant les noms, prénoms, dates de naissance, lieux de naissance des occupants en application de l'article L10 du livre des procédures fiscales ». Source : GF1B.

² Le nombre de logements taxés à tort arrêté au 30 juin 2025 est encore provisoire, des contentieux pouvant être déposés jusqu'au 31 décembre 2025.

³ D'après les données du millésime 2022 de Fideli exploitées par le pôle de sciences des données. Les données plus récentes ne sont pas jugées suffisamment fiables, en raison notamment de la taxation de certains redevables à tort à la suite du lancement de GMBI en 2023.

Rapport

- ♦ à simplifier et à fiabiliser les modalités d'acquisition de la donnée, en se fiant en première intention aux déclarations des personnes redevables de la taxe, en supprimant les redondances et, à moyen-long terme, en développant la connaissance par les occupants de l'invariant du local⁴ ;
- ♦ à faire évoluer les chaînes de taxation, à travers (i) la refonte de la chaîne de taxe d'habitation (« *chaîne TH* »), aujourd'hui obsolète, ou (ii) l'adossement à la chaîne de taxe foncière (« *chaîne TF* »), jugée plus fiable (scénario privilégié par la mission).

L'ensemble de ces évolutions implique des travaux informatiques lourds, et appelle à la mise en place d'une gouvernance adaptée pour ne pas reproduire les erreurs de pilotage du projet GMBI documentées par un récent rapport de la Cour des comptes⁵ : la désignation d'un directeur de projet, la préservation des équipes en charge d'établir la taxation annuelle, et le séquençement des travaux seront cruciaux au stade de la mise en œuvre.

Dans l'attente, pour rééquilibrer la charge financière entre État et collectivités en tenant compte de la complexité inhérente à cette fiscalité, la mission préconise de revoir le régime de dégrèvements détaillé en **annexe II**, en augmentant les frais de gestion perçus par l'État sans report automatique sur les taux de taxation.

Prenant acte, à la fois, de la perte de sens de cette fiscalité, de l'impossibilité d'une taxation parfaitement fiable à court terme et des coûts estimés élevés des évolutions préconisées, la mission a envisagé d'autres pistes de réforme. En premier lieu, la fusion des taux de THRS et de T(H)LV et leur application à l'ensemble des territoires pourrait mettre fin aux risques d'optimisation fiscale liés aux difficultés de distinction entre résidence secondaire et logement vacant. Elle permettrait de garantir aux collectivités une assiette stable compte tenu du rôle de rendement (et non comportemental) que joue aujourd'hui la taxe d'habitation dans son ensemble. Cela aurait pour conséquence d'augmenter le taux de taxation des logements vacants, et d'étendre le champ de taxation à un nombre estimé à environ 220 000 logements vacants en zones détendues. Cette mesure pourrait s'accompagner d'une identification *a priori* des cas d'exonérations pour vacance involontaire. Allant plus loin que le seul alignement des taux, pourrait être étudiée la piste d'une suppression définitive de la taxe d'habitation pour y substituer une contribution additionnelle à la taxe foncière applicable à partir du second bien détenu. Cela pourrait répondre au manque de progressivité de la taxe foncière, mais impliquerait un élargissement de l'assiette par rapport à la situation actuelle en faisant entrer dans le champ de la taxation les 7,8 millions de logements loués et occupés à titre de résidence principale dans le secteur libre aujourd'hui exonérés de taxe d'habitation (à rapporter aux 3,4 millions de logements aujourd'hui taxés, cf. *supra*).

⁴ « L'invariant (ou numéro fiscal) du local est l'identifiant cadastral du local, interne à la DGFIP. Il est unique dans un même département. Il s'agit d'un numéro séquentiel attribué automatiquement à chaque local lors de sa création. Le numéro fiscal du local assure une identification discriminante des locaux et participe à la constitution du fichier de taxe d'habitation ». Source : DGFIP.

⁵ Cour des comptes, Rapport public thématique « Gérer mes biens immobiliers », janvier 2025.

Indépendamment du scénario retenu, la mission préconise de revoir les modalités de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation. Le bilan tiré de la révision de la valeur locative des locaux professionnels (RVLLP) et les difficultés rencontrées lors de la collecte de données de loyers GMBI ont en effet conduit la mission à explorer une méthodologie différente de celle aujourd'hui prévue par la loi de finances pour 2020 (article 146). Sur la base des travaux conduits par le pôle science des données et détaillés en **annexe I**, la mission préconise l'adoption d'un modèle permettant d'établir des tarifs au m² par Iris⁶ en fonction des données de transaction foncière (plus complètes et fiables que les données de valeur locative cadastrale, et automatiquement mises à jour sans nécessité de conduire de lourdes opérations de collecte de données de loyers aux résultats incertains). Cette approche sectorielle privilégie l'accessibilité et la densité des services publics ainsi que des aménités de la zone plutôt que les caractéristiques propres du bâti pour estimer l'assiette foncière. De premières spécifications ont été proposées pour ce modèle, dont les paramètres gagneraient à être précisés en lien avec les services de la DGFIP, et les impacts redistributifs étudiés afin de pouvoir proposer des modalités adaptées de lissage. La mission préconise d'assurer la plus grande transparence sur les règles de cet algorithme et sur ses résultats.

⁶ L'IRIS (« *ilot regroupé pour l'information statistique* ») est la division *infra*-communale standard utilisée pour diffuser des données statistiques, découpée selon des critères démographiques et géographiques, avec des contours identifiables et stables dans le temps.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Augmenter les frais de dégrèvements et de non-valeur prélevés par l'État pour la THRS à due concurrence de la difficulté d'établissement de cette taxation, en faisant passer leur taux de 2 à 6 %.

Proposition n° 2 : Pour les propriétaires personnes physiques de résidences secondaires et de logements vacants, fonder la taxation sur une déclaration d'occupation intégrée à la déclaration 2042.

Proposition n° 3 : Intégrer à la déclaration d'occupation des propriétaires des éléments permettant d'identifier les biens vacants à titre involontaire avant d'établir la taxation.

Proposition n° 4 : Pour les locataires de résidences secondaires, fonder la taxation sur une déclaration réalisée à partir de l'encart déjà introduit dans la 2042, enrichie de l'invariant du local.

Proposition n° 5 : Pour les SCI, établir la taxation par défaut des locaux occupés par des associés, sauf à prouver que ces derniers sont occupés à titre principal.

Proposition n° 6 : Généraliser progressivement la donnée d'invariant du local pour fiabiliser l'adresse fiscale de taxation, assimilée à la résidence principale, et pour faciliter l'identification des résidences secondaires et logements vacants.

Proposition n° 7 : Mettre en place un plan de contrôle national à grande échelle pour limiter les optimisations déclaratives entre résidence principale et secondaire, portant sur les propriétaires et les occupants.

Proposition n° 8 : Adosser la taxation des résidences secondaires et logements vacants à la chaîne de taxe foncière, tout en continuant à asseoir la taxe sur l'occupant.

Proposition n° 9 : Prévoir une gouvernance adaptée pour la conduite de ce chantier SI d'ampleur.

Proposition n° 10 : Fusionner les taux de taxation des résidences secondaires et des logements vacants, tout en maintenant des exonérations lorsque la vacance est involontaire.

Proposition n° 11 : Lancer les travaux d'actualisation de la valeur foncière des locaux d'habitation à partir d'un modèle d'estimation des tarifs au m² par Iris reposant sur les données de transactions foncières.

SOMMAIRE

1. LES TAXES SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET LES LOGEMENTS VACANTS, SANS VÉRITABLE FONDEMENT THÉORIQUE, SOUFFRENT D'UNE CONFUSION D'OBJECTIFS ENTRE INCITATION ET RENDEMENT.....	2
1.1. Jusque 2017, la taxe d'habitation taxait l'occupant dans l'objectif de financer les services publics locaux mais a perdu de son sens depuis l'exonération des résidences principales.....	3
1.1.1. <i>La taxe d'habitation ciblait historiquement l'occupation dans l'objectif de financer les services publics locaux.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'exonération des résidences principales a privé la taxe d'habitation de sa base théorique, déjà affaiblie par l'absence de mise à jour de son assiette foncière.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>L'exonération des résidences principales impose une distinction entre résidence principale et secondaire, mal adaptée à l'évolution des modes de vie et de travail.....</i>	<i>5</i>
1.2. La taxe résiduelle sur les résidences secondaires et logements vacants souffre d'une confusion entre objectifs incitatif et de rendement	6
1.2.1. <i>Le caractère incitatif des taxes sur la vacance et la sous-occupation est difficile à objectiver à partir des données disponibles.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Ces taxes apparaissent aujourd'hui surtout comme des impôts de rendement, qui représentent une part croissante de la fiscalité du bloc communal.....</i>	<i>9</i>
2. LE MAINTIEN DE LA TAXATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET LOGEMENTS VACANTS REPRÉSENTE UNE LOURDE CHARGE DÉCLARATIVE POUR LE CONTRIBUABLE ET UN COÛT POUR L'ÉTAT QUI DEMEURE ÉLEVÉ EN GESTION ET EN CHARGE DE DÉGRÈVEMENTS.....	12
2.1. De lourdes opérations de collectes de données sont nécessaires pour identifier les occupants des locaux et servent des objectifs qui vont au-delà des seuls aspects fiscaux.....	12
2.1.1. <i>Le rattachement de l'ensemble des occupants à l'ensemble des locaux est un processus lourd, qui ne sert in fine qu'à taxer un nombre très limité de redevables.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Ces lourdes opérations de collecte de données se justifient aussi en raison d'autres objectifs que la seule taxation.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>L'identification des occupants du local par l'administration centrale à des fins fiscales n'est pas le modèle généralisé en Europe.....</i>	<i>17</i>
2.2. Des retraitements et croisements de données restent nécessaires pour établir la taxation, historiquement complexe et génératrice d'erreurs de plus en plus nombreuses depuis l'introduction de GMBI	19
2.2.1. <i>Il existe un risque important de sous déclaration et d'erreurs dans les données collectées auprès des contribuables</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Pour pallier ces défaillances, des règles de gestion s'appliquent, mais elles reposent sur des présomptions de l'administration et sont en partie imprévisibles, ce qui peut conduire à émettre des rôles erronés.....</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>Après émission des rôles, les services de la DGFIP doivent corriger les erreurs de taxation en réalisant des dégrèvements et en émettant des rôles</i>	

	<i>supplémentaires, ce qui constitue une charge importante en termes humains et financiers.....</i>	<i>21</i>
2.2.4.	<i>Ces erreurs de taxation ont aussi un impact sur la qualité de la production statistique de l'Insee.....</i>	<i>25</i>
3.	LA MISSION IDENTIFIE UNE SÉRIE D'ÉVOLUTIONS DE NATURE À FIABILISER LA TAXATION SANS MODIFIER SES ÉQUILIBRES, ET PROPOSE D'EXPLORER UNE NOUVELLE PISTE DE RÉVISION DES BASES FONCIÈRES.....	26
3.1.	Si aucune mesure n'est prise, la mission estime que le montant de dégrèvements associé à la taxe d'habitation restera durablement élevé	26
3.2.	Il est possible de fiabiliser la collecte de données nécessaires à la taxation et de revoir les chaînes de traitement sans modifier les équilibres actuels de la fiscalité.....	28
3.2.1.	<i>La donnée doit être acquise directement auprès du redevable et enrichie pour assurer une plus grande fiabilité de la taxation</i>	<i>28</i>
3.2.2.	<i>Il est nécessaire de faire évoluer les chaînes de taxation, la mission privilégiant le scénario d'adossement à la chaîne de taxe foncière dans un contexte de forte incertitude sur la cible « THO »</i>	<i>31</i>
3.2.3.	<i>Ces chantiers d'ampleur doivent bénéficier d'une gouvernance partagée et de ressources dédiées en tirant les leçons de la genèse du projet GMBI</i>	<i>31</i>
3.3.	D'autres options peuvent être explorées, qui auront, elles, un impact sur le champ de la taxation et sur les personnes redevables	33
3.3.1.	<i>Le traitement indifférencié des résidences secondaires et logements vacants permettrait de limiter les risques d'optimisation et de stabiliser l'assiette mais implique de taxer l'ensemble des logements laissés volontairement vacants y compris en zone détendue</i>	<i>33</i>
3.3.2.	<i>La suppression définitive de la taxe d'habitation pour instaurer une surtaxe foncière applicable à partir du second logement détenu implique une extension du champ de la taxation.....</i>	<i>34</i>
3.4.	La mission propose d'explorer une nouvelle piste de révision de l'assiette de la fiscalité directe locale, sur la base d'un modèle de prédiction de la valeur foncière à la maille de l'Iris	35

INTRODUCTION

L'Inspection générale des finances a été saisie par la ministre des comptes publics par lettre en date du 28 avril 2025 au sujet de la taxe d'habitation. Les travaux de la mission ont porté sur les modalités de gestion de cette taxe - en particulier l'étape d'acquisition de la donnée et son traitement par les chaînes de taxation.

Pour la conduite de ses investigations, la mission a pu bénéficier du concours des services centraux de la direction générale des finances publiques, notamment les bureaux GF1B et GF3A, et de ses directions locales à l'occasion de déplacements à Marseille et à Évry.

1. Les taxes sur les résidences secondaires et les logements vacants, sans véritable fondement théorique, souffrent d'une confusion d'objectifs entre incitation et rendement

1.1. Jusque 2017, la taxe d'habitation taxait l'occupant dans l'objectif de financer les services publics locaux mais a perdu de son sens depuis l'exonération des résidences principales

1.1.1. La taxe d'habitation ciblait historiquement l'occupation dans l'objectif de financer les services publics locaux

La taxe d'habitation (TH) est historiquement une fiscalité de rendement, qui repose sur l'établissement d'un lien de financement direct entre le contribuable et la collectivité locale : une contribution est versée par l'occupant à sa commune de résidence, en contrepartie de la fourniture de services publics locaux. Cette taxe répond au principe suivant lequel le choix du lieu de résidence d'un individu résulte d'un arbitrage rationnel entre les services offerts par la commune et le taux d'imposition en vigueur (Tiebout, 1956 ; Oates, 1972) et celui qui veut que le contribuable participe au financement du service à la hauteur du bénéfice qu'il en tire (« *principe d'équivalence* », voir Silvestre, 2003)⁷.

Son assiette est calculée à partir de la valeur du logement occupé au sein de la commune.

La théorie (principe de capitalisation foncière) veut que celle-ci reflète outre les caractéristiques intrinsèques du bien, les bénéfices des biens et services publics locaux. Les assiettes foncières présentent par ailleurs le double avantage d'une faible mobilité et d'une forte stabilité, particulièrement adapté à la fiscalité locale⁸. Dans le cas de la taxe d'habitation, mais également de la taxe foncière et de la cotisation foncière des entreprises, la valeur du logement est estimée à travers la valeur locative cadastrale (VLC) qui correspond au loyer théorique que le bien pourrait générer, dans « *des conditions de prix normales, c'est-à-dire telles qu'on peut les constater sur un marché où joue régulièrement la loi de l'offre et de la demande* »⁹. Elle est calculée en tenant compte, d'une part, de la surface pondérée nette du bien, qui traduit non seulement sa superficie mais aussi son entretien et son niveau de confort et, d'autre part, d'un tarif au m² reflétant le montant des loyers au sein de la parcelle auquel il appartient (article 1496 du code général des impôts, CGI).

1.1.2. L'exonération des résidences principales a privé la taxe d'habitation de sa base théorique, déjà affaiblie par l'absence de mise à jour de son assiette foncière

Comme souligné par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans un rapport de mai 2010, l'absence de mise à jour des bases foncières (cf. **annexe I**) fragilise les fondements théoriques de la taxe d'habitation en conduisant à une assiette déconnectée de la valeur réelle du foncier, et donc sans lien avec les investissements consentis par la commune¹⁰. Cette absence de mise à jour résulte de deux phénomènes :

⁷ Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *La fiscalité locale*, mai 2010.

⁸ Voir notamment Tiebout, 1956 ; Musgrave, 1983 et 2000 ; Broadway et al. 2000 ; Dafflon et al. 2008, cités dans le rapport du CPO.

⁹ Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP), BOI-IF-TFB-20-10-10-30.

¹⁰ CPO, Ibid.

Rapport

- ♦ d'abord, la prise en compte des changements affectant les biens (extension, rénovation, destruction) - nécessaire pour fiabiliser les paramètres de calcul de leur surface pondérée - n'est ni exhaustive, ni systématique. Cela s'explique en raison de la sous déclaration des propriétaires pour les modifications devant faire l'objet d'une déclaration d'urbanisme, et des difficultés à contrôler les autres modifications notamment celles relatives aux éléments de confort (présence et nombre de salles d'eau, de WC). Les opérations ponctuelles de vérification sélective des locaux (VSL) menées par les services¹¹ sont trop peu nombreuses pour assurer la bonne connaissance par l'administration des caractéristiques du parc¹² : les tentatives de réévaluation automatique de la qualité des biens sans sollicitation des propriétaires sont exposées à un risque contentieux¹³ ;
- ♦ ensuite, les tarifs au m² établis par secteur n'ont pas été réévalués depuis 1970, leur actualisation se limitant à l'application d'un coefficient annuel unique fixé par la loi de finances (article 1518 *bis* du CGI) à l'ensemble des biens, sans tenir compte des évolutions contrastées du marché au sein du territoire.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a encore affaibli les fondements théoriques de la taxation en conduisant à méconnaître le principe d'équivalence (cf. *supra*). En effet, seules subsistent aujourd'hui les taxes dites sur les résidences secondaires (qui pèsent sur l'occupant, qu'il soit ou non propriétaire du bien) et sur les logements vacants (taxe d'habitation sur les logements vacants-THLV et taxe sur les logements vacants-TLV en zone tendue, ci-après T(H)LV qui pèsent sur le propriétaire, cf. tableau 1) de sorte que les contribuables ne sont aujourd'hui plus les premiers bénéficiaires des investissements locaux. Dans ce contexte, il n'est plus possible de considérer que la taxe d'habitation vise à taxer le bénéfice tiré par les résidents des services publics locaux tel que capitalisés dans la valeur du foncier : la disparition de ce lien contributif entre commune et résidence fait l'objet de critiques de la part de nombreux élus¹⁴.

¹¹ « La VSL désigne la fiabilisation de la valeur locative cadastrale, par la fixation, de manière partenariale entre la DGFIP et les collectivités locales, des objectifs et axes de contrôle de l'évaluation des locaux existants et soumis à une imposition locale » (source : Mission Risque Audit, *La vérification sélective des locaux* (n° 2023-14), juin 2024).

¹² Mission Risque Audit, *La vérification sélective des locaux* (n° 2023-14), juin 2024.

¹³ Voir notamment la récente décision du tribunal administratif de Grenoble (29 décembre 2023 / n° 2107716) : « Lorsqu'une imposition est, telle la taxe foncière sur les propriétés bâties, assise sur la base d'éléments qui doivent être déclarés par le redevable, l'administration fiscale ne peut établir, à la charge de celui-ci, des droits excédant le montant de ceux qui résulteraient des éléments qu'il a déclarés qu'après l'avoir, conformément au principe général des droits de la défense, mis à même de présenter ses observations ».

¹⁴ Voir notamment le rapport de la commission d'enquête du Sénat consacrée en juin 2025 à la libre administration des collectivités territoriales (I, A, 2).

Rapport

Tableau 1 : Synthèse du régime des différentes taxes (ci-après désignées comme l'ensemble de la « taxe d'habitation ») en 2025

	THRS	Majoration de THRS	THLV	TLV
Zone géographique d'application	Ensemble des communes	Communes situées en zone tendue* ayant délibéré pour instituer la majoration	Communes situées hors zone tendue et ayant délibéré pour instituer la THLV	Communes situées en zone tendue*
Modalités d'institution	Application de plein droit	Sur délibération	Sur délibération	Application de plein droit
Logements concernés	Meublés affectés à l'habitation autre que principale		Vacants volontairement depuis au moins 2 ans	Vacants volontairement depuis au moins 1 an
Taux	Sur délibération des communes ou EPCI	Sur délibération des communes (compris entre 5 et 60 %)	Taux de la THRS	17 % après un an, puis 34 %
Affectation des recettes	Communes ou EPCI	Communes	Communes ou EPCI	Budget général de l'État
Prise en charge des dégrèvements	État	État ; communes dans trois cas**	Communes ou EPCI si erreur de vacance ; autres motifs (ex : insalubre) : État	État
Finalité	Rendement	Incitatif	Incitatif	Incitatif
Montant de la recette en 2024 (en M€)***	3 488	400	199	943
Nombre de redevables en 2024***	3 439 616		343 653	838 547

*Source : DGFIP ; DLF ; mission. Note : *au sens du décret n° 2023-822 ; **personne en situation de double résidence pour raisons professionnelles ; personne dans un établissement d'accueil spécialisé ayant conservé leur ancienne habitation principale devenue secondaire ; habitation ne pouvant pas être occupée à titre secondaire ; ***avant dégrèvement.*

1.1.3. L'exonération des résidences principales impose une distinction entre résidence principale et secondaire, mal adaptée à l'évolution des modes de vie et de travail

Cette ligne de partage était adaptée à une époque où le foyer vivait dans un seul logement toute l'année et où la résidence secondaire s'apparentait à un lieu de villégiature ponctuel. L'apparition de nouveaux modes de vie (télétravail¹⁵, travail hybride, bi ou poly-résidences) contribue toutefois à brouiller la frontière entre ces notions. La grande diversité que l'on observe aujourd'hui dans l'usage des locaux d'habitation se prête mal à l'application d'une fiscalité binaire (taxation ou exonération)¹⁶. A cet égard, on peut relever l'existence en Suisse d'un statut intermédiaire de « *logement assimilé à une résidence principale* » permettant de tenir compte de situations particulières (occupation durable pour une activité lucrative, formation, logement vacant mais proposé à la location, logement de service, etc.) et d'y appliquer des règles adaptées¹⁷.

1.2. La taxe résiduelle sur les résidences secondaires et logements vacants souffre d'une confusion entre objectifs incitatif et de rendement

1.2.1. Le caractère incitatif des taxes sur la vacance et la sous-occupation est difficile à objectiver à partir des données disponibles

Le maintien d'une taxe sur les seules résidences secondaires et logements vacants peut se justifier par la volonté de sanctionner la consommation de ressources de la commune par des locaux ne répondant pas au besoin de logement pour une longue durée. Selon l'Insee, une personne sur dix connaît des difficultés de logement¹⁸. Dans ce contexte, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de juin 2022¹⁹ met en évidence la forte progression du nombre de résidences secondaires depuis les années 1970, particulièrement dans les communes touristiques. En parallèle, le nombre de logements vacants augmente (3,1 millions de logements vacants en 2023, en hausse de 60 % depuis 1990²⁰). Outre la tension accrue sur le marché du logement, les phénomènes de vacance engendrent des externalités négatives²¹, pouvant justifier une taxation supérieure à celle sur les résidences secondaires.

¹⁵ Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) – *Les impacts territoriaux du télétravail : angle mort des politiques publiques ?* (n° 015255-01), novembre 2024. Les auteurs citent une enquête menée en 2022 par le laboratoire Ville Mobilité Transport à l'Université Gustave Eiffel indiquant que « 42 % des salariés franciliens déclarent qu'il leur arrive de télétravailler depuis un lieu de vacances ou une résidence secondaire, contre 31 % hors Île-de-France » (« L'adoption du télétravail change-t-elle nos pratiques de mobilité ? », Anne Aguiléra, Eléonore Pigalle et Leslie Belton Chevallier, in Smart Lab Lability, février 2023).

¹⁶ D'après RM Midy n°4715, JO 18 juillet 2023, AN : « il ne saurait être envisagé d'instaurer une pluralité d'habitations principales en matière de taxe d'habitation, et ce, même pour les contribuables tenus d'avoir deux résidences pour des raisons professionnelles ou bénéficiant d'un logement de fonction.

¹⁷ Article 2 de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (RS 702).

¹⁸ Insee – Insee Première n° 1734 : « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables », 2019.

¹⁹ Inspection générale des finances, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, juin 2022, (2022-M-014-03).

²⁰ Insee, *Insee Première n° 1979*, janvier 2024.

²¹ Voir notamment (i) Lee, 2008, Fitzpatrick, 2012 et Glaeser et al., 2018 sur l'impact sur la valeur des propriétés environnantes et (ii) Immergluck et Smith, 2006, Ellen et al., 2013 sur l'insécurité et la cohésion sociale, cités par Segú, *The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France*, Journal of Public Economics, 2020.

Dans ce contexte, la fiscalité constitue un levier permettant soit de dissuader l'usage sous-optimal des logements, soit, à tout le moins, d'indemniser la commune pour la consommation de ses ressources. S'agissant d'une taxe comportementale, elle doit en principe s'appliquer à un comportement modifiable, ce qui justifie à la fois l'application de règles de durée minimale de vacance (pour éviter de sanctionner la vacance uniquement frictionnelle ou résiduelle²²) et l'existence d'exonérations pour vacance involontaire (article 232 V et VI et article 1407 bis du CGI pour la THLV). Dans cette même logique, on peut considérer que la taxation n'a de sens que dans les zones où l'offre de logements ne permet pas de répondre à la demande (zones tendues au sens de l'article 232 I du CGI). Or la THRS est applicable sur l'ensemble du territoire (bien que majorable en zone tendue uniquement suivant l'article 1407 ter du CGI) tandis que la THLV est réservée aux zones détendues, sur délibération des collectivités (article 1407 bis du CGI). Si la taxation des logements vacants dans les territoires en déprise peut interroger, un récent rapport de l'IGF sur l'atteinte de l'objectif « *zéro artificialisation nette* » (ZAN) la justifie par la volonté de lutte contre l'étalement urbain²³ et d'incitation à la rénovation des constructions existantes²⁴.

Plusieurs éléments doivent toutefois conduire à relativiser la finalité incitative de ces taxes. En premier lieu, si l'objectif est d'inciter le propriétaire à la mise sur le marché du bien, on peut s'interroger sur l'effet attendu de la taxation de l'occupant non propriétaire d'une résidence secondaire proposée à la location. Par ailleurs, si l'on considère les externalités négatives de la vacance volontaire plus importantes que celles liées à la sous-occupation (cf. *supra*), cela devrait conduire à taxer plus fortement les logements vacants par rapport aux résidences secondaires. Or, on comptabilise plus de 25 000 communes en zone détendue²⁵ dans lesquelles la THRS s'applique mais pas la THLV (soit 80 % des communes de ces zones et plus de 70% des communes toutes zones confondues). La détention d'un logement vacant y est donc fiscalement plus avantageuse que la détention d'une résidence secondaire. Il existe par ailleurs certaines communes en zone tendue où les taux de THRS, le cas échéant majorée, sont supérieurs à ceux de TLV (dont le taux est fixé au niveau national à 17 % pour la première année où le logement devient imposable puis à 34 %). Sur les 3 697 communes en zone tendue, il en existe 3 220 où il est plus avantageux de laisser un bien vacant pendant un an que de l'occuper à titre secondaire. L'écart de taux varie de 1 à 55 points et s'établit à 10 points en moyenne. Dans 391 d'entre elles, cela est vrai au-delà d'un an, avec des écarts allant jusque 38 points dans le niveau des taux.

²² Pierre Madec, *La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité*, 2018.

²³ Direction générale du Trésor, Ibid.

²⁴ Ademe, *Prospectives 2035 et 2050 de consommation de matériaux pour la construction neuve et la rénovation énergétique BBC*, décembre 2019 : la construction d'une maison individuelle consomme environ 40 fois plus que la rénovation.

²⁵ 25 453 communes sur les 31 243 en zone détendue n'ont pas instauré la THLV (source : DGFIP - Bureau GP2A - Recensement des éléments d'imposition et Fichier des délibérations).

Rapport

Tableau 2 : Comparaison des taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de taxe sur les logements vacants en zone tendue

Taux de la THLV	Nombre de communes dans lesquelles le taux de THRS est inférieur...	Nombre de communes dans lesquelles le taux de THRS est proche ou égal...	Nombre de communes dans lesquelles le taux de THRS est supérieur...	Total communes en zone tendue
...à 17 %	252	225	3 220	3 697
...à 34 %	3 153	153	391	3 697

Source : DGFIP - Bureau GP2A - Recensement des éléments d'imposition et Fichier des délibérations.

Enfin, s'agissant d'une taxe incitative, on devrait observer un lien entre le niveau des taux fixés par les communes et les difficultés rencontrées au niveau local sur le marché du logement. Or, la majoration de THRS, ouverte aux communes situées en zone tendue²⁶ n'est pas corrélée au nombre de résidences secondaires sur le territoire. Les données les plus récentes ont été exploitées dans le cadre du rapport précité réalisé par l'IGF sur l'attrition des résidences principales : il en ressort que la majoration la plus forte est appliquée par 43 communes dont le taux de résidence secondaire moyen est pourtant proche de la moyenne en métropole. A l'inverse, une faible majoration de l'ordre de 30 % est appliquée par 13 communes qui présentent un taux moyen de résidence secondaire presque deux fois supérieur à la moyenne hexagonale (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des communes ayant mis en place une majoration de la THRS

Taux de majoration de la THRS	Nombre de communes	Nombre de logements	Nombre de résidences secondaires	Taux moyen de résidences secondaires
Non éligible	33 817	24 663 845	2 786 276	11,3 %
0 %*	898	5 723 527	214 403	3,7 %
20 %	147	3 463 128	250 051	7,2 %
25 %	6	27 247	1 344	4,9 %
30 %	13	161 156	30 620	19,0 %
35 %	1	31 000	1 359	4,4 %
36 %	1	84 104	2 809	3,3 %
40 %	21	245 406	41 723	17,0 %
45 %	1	1 064	132	12,4 %
50 %	6	243 319	12 470	5,1 %
55 %	1	8 548	326	3,8 %
60 %	43	1 968 305	192 631	9,8 %
France métropolitaine	34 955	36 217 085	3 511 635	9,7 %

*Source : IGF, Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, juin 2022, d'après données DGCL (THRS) et INSEE (population, nombre de RS et taux moyen de RS). * Communes éligibles à la THRS, mais ne l'ayant pas instaurée.*

La mission n'a pas davantage observé de lien entre taux de vacance et décision d'instauration de la THLV en zone détendue : d'après les données de l'Insee, la part moyenne de logements vacants est de 8,9 % dans les communes n'ayant pas instauré de THLV, et de 9,2 % dans celles l'ayant mise en place.

²⁶ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Les études sur l'impact incitatif de cette fiscalité sont susceptibles de se heurter aux comportements d'optimisation fiscale des contribuables. Deux études ont été identifiées sur le cas français. Sur les logements vacants, Segú²⁷ observe que l'instauration de la TLV en 1999 a permis de diminuer de 13 % le taux de logements vacants entre 1999 et 2003 mais ne semble pas avoir eu d'effet de diminution du taux depuis cette date. S'agissant des résidences secondaires, l'étude menée par Belgodere et Casamatta conclut de la façon suivante : « *En analysant les évolutions du mode d'occupation et du statut des résidences secondaires, il apparaît que la baisse apparente de leur nombre résulte essentiellement de stratégies de déclaration fiscale* »²⁸. Les modalités de collecte de données nécessaires à la taxation (cf. *infra*) rendent en effet possible de déclarer ses biens comme résidence principale, résidence secondaire ou logement vacant en fonction du régime le plus favorable en vigueur au niveau local. En particulier, la distinction entre résidence secondaire et logement vacant apparaît ténue : selon l'article 232 du CGI, est considéré comme vacant le logement non meublé, affecté à l'habitation et inoccupé depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'ensemble de ces conditions est cumulatif, de sorte qu'il suffit à l'administration fiscale de prouver que le bien contient ou non des meubles pour le faire basculer d'un régime à l'autre.

1.2.2. Ces taxes apparaissent aujourd'hui surtout comme des impôts de rendement, qui représentent une part croissante de la fiscalité du bloc communal

L'exonération des résidences principales de l'ensemble des ménages a conduit à une forte baisse des recettes de taxe d'habitation entre 2018 et 2024 (-83 %). Cette baisse a été compensée par le transfert aux communes de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et par l'application d'un mécanisme correcteur, et pour les EPCI par l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle s'est aussi accompagnée d'une progression du rendement des taxes sur les résidences secondaires (+108 % entre 2018 et 2024) et les logements vacants (+152 %).

²⁷ Segú M. – *The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France*, Journal of Public Economics, 2020.

²⁸ Belgodere A.; Casamatta G. – *Second home taxation: Effects of the 2015 French reform*, 2023.

Rapport

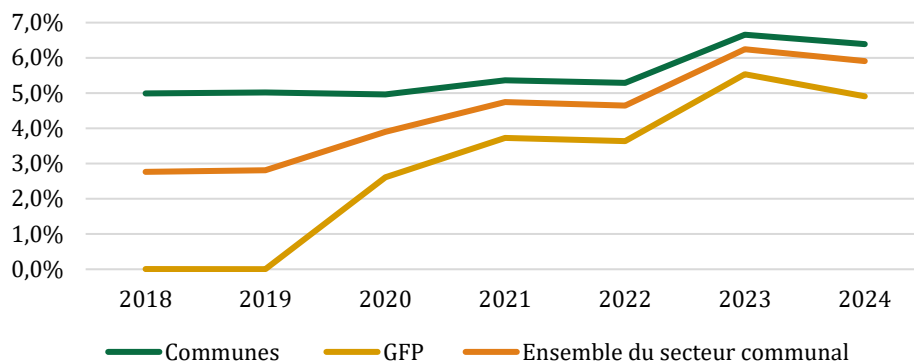
Tableau 4 : Évolution des recettes de taxe d'habitation et de l'ensemble de la fiscalité locale (en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation 2018-24
THRP	20 909	21 557	21 134	2	0	0	0	-100 %
THRS	1 788	1 886	2 659	2 758	2 822	3 784	3 723	+108 %
THLV	71	75	84	82	83	139	178	+152 %
Ensemble TH	22 767	23 518	23 878	2 841	2 905	3 923	3 901	-83 %
<i>dont communes</i>	15 540	16 050	16 300	1 988	2 048	2 814	2 832	-82 %
<i>dont syndicats</i>	90	91	82	31	20	16	16	-83 %
<i>dont GFP</i>	7 137	7 377	7 495	823	837	1 093	1 053	-85 %
Ensemble fiscalité bloc communal	64 313	67 001	68 454	59 806	62 482	62 827	66 052	+3 %
<i>dont communes</i>	35 391	37 226	37 949	37 017	38 686	42 274	44 312	+25 %
<i>dont syndicats</i>	709	718	711	732	797	807	269	-62 %
<i>dont GFP</i>	28 212	29 057	29 795	22 057	22 999	19 746	21 471	-24 %

*Source : DGCL. Données DGFIP, REI. *Hors taxes annexes (GEMAPI). GFP : groupements à fiscalité propre.*

En conséquence, les taxes d'habitation sur les logements vacants et les résidences secondaires représentent une part limitée mais croissante des recettes de l'ensemble du secteur communal, passant de 3 % à 6 % des recettes entre 2018 et 2024 et particulièrement pour les groupements à fiscalité propre (GFP) (cf. **graphique 1**).

Graphique 1: Poids de la THRS et THLV dans la fiscalité du bloc communal :



Source : DGCL. Données DGFIP, REI.

Rapport

La hausse du rendement de ces taxes résulte principalement d'un « effet base ». Cette augmentation de l'assiette taxable résulte en premier lieu de l'indexation des valeurs locatives cadastrales (VLC) sur l'indice des prix à la consommation (en application de l'article 1518 bis du CGI²⁹) dans le contexte inflationniste de l'année 2022 et, à partir de 2023, de l'assujettissement à tort de certains contribuables, suite du déploiement du service « *Gérer mes biens immobiliers* » (GMBI, cf. *infra*). **On constate également, pour la THRS, un effet taux**, qui contribue positivement à la hausse du rendement à compter de 2022, à hauteur de 30 % puis 15 % (cf. tableau 5)

Tableau 5 : Décomposition de l'évolution des produits des taxes entre 2019 et 2024 (en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Évolution THRP/THRS	+3,3	+1,5	+3,7	+2,3	+34,1	-0,7
<i>dont effet base</i>	+3,2	+1,5	+6,0	+1,5	+27,6	-8,2
<i>dont effet taux</i>	+0,1	0,0	-2,2	+0,7	+5,1	+8,2
Evolution THLV	+5,7	+12,4	-2,4	+1,3	+68,1	+27,3
<i>dont effet base</i>	-0,1	+12,5	-2,4	+1,3	+67,1	+26,4
<i>dont effet taux</i>	+5,9	-0,0	0,0	+0,0	+0,6	+0,8

Source : DGCL. Données DGFIP, REI.

Cet effet taux s'explique en raison du recours croissant aux possibilités de majoration de THRS par les élus et de la progression du taux moyen qu'ils appliquent. Ce phénomène est alimenté depuis 2024 par l'extension du nombre de communes éligibles à cette majoration par le décret n° 2023-822 du 25 août 2023³⁰.

L'augmentation du poids des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants dans le total des recettes du secteur communal et l'évolution des taux indiquent que ces impôts jouent aujourd'hui principalement le rôle d'un impôt de rendement.

²⁹ Article 1518 bis du CGI : « A compter de 2018, dans l'intervalle de deux actualisations prévues à l'article 1518, les valeurs locatives foncières sont majorées par application d'un coefficient égal à 1 majoré du quotient, lorsque celui-ci est positif, entre, d'une part, la différence de la valeur de l'indice des prix à la consommation harmonisé du mois de novembre de l'année précédente et la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année et, d'autre part, la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année ».

³⁰ Direction générale des collectivités locales (DGCL) – Bulletin d'information statistique n° 196 : Les taxes sur les logements vacants et sur les résidences secondaires, mai 2025.

2. Le maintien de la taxation des résidences secondaires et logements vacants représente une lourde charge déclarative pour le contribuable et un coût pour l'État qui demeure élevé en gestion et en charge de dégrèvements

2.1. De lourdes opérations de collectes de données sont nécessaires pour identifier les occupants des locaux et servent des objectifs qui vont au-delà des seuls aspects fiscaux

2.1.1. Le rattachement de l'ensemble des occupants à l'ensemble des locaux est un processus lourd, qui ne sert *in fine* qu'à taxer un nombre très limité de redevables

Au plan opérationnel, établir la taxation des résidences secondaires et des logements vacants de façon fiable suppose, chaque année, d'identifier avec précision (i) le redevable de la taxe, (ii) le statut du local occupé (ou détenu dans le cas de la T(H)LV) et (iii) les caractéristiques du local à taxer. Dans les systèmes d'information, cela se matérialise par le rapprochement du numéro fiscal du redevable (que l'on retrouve dans les fichiers d'imposition), et le numéro invariant du local qui permet de l'identifier dans les fichiers fonciers. Si le lien entre le numéro fiscal du propriétaire et l'invariant du local peut être établi de façon quasi-automatique (cf. *infra*), la connaissance des caractéristiques du local et de l'identité de l'occupant lorsqu'il n'en est pas propriétaire suppose le croisement de données nombreuses et éparées. Leur fiabilité dépend largement de la qualité des déclarations réalisées par les propriétaires dans les modules foncier et occupation de l'application GMBI (cf. encadré 1), conformément à l'obligation déclarative introduite depuis 2023.

Encadré 1 : Les différents modules de l'application GMBI

Le projet GMBI se décline en cinq modules principaux :

- le module usager « *GMBI-foncier* » dématérialise les déclarations foncières qui doivent être réalisées par les propriétaires en cas de construction nouvelle ou de modification de la destination d'un bien, en complément de l'autorisation d'urbanisme obtenue en mairie ;
- l'applicatif agent « *GestLOC* » donne accès aux déclarations foncières aux agents des services départementaux des impôts fonciers (SDIF), qui leur permettent d'aller compléter les informations nécessaires à l'établissement de la valeur locative cadastrale dans l'applicatif historique « *mise à jour des informations cadastrales* » (MAJIC). GestLOC doit aussi à terme servir à l'établissement des taxes d'urbanisme ;
- le module usager « *GMBI-occupation* » recueille les déclarations d'occupation des propriétaires, ainsi que le type et le montant des loyers des biens loués qui doivent être exploités pour la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (cf. annexe III). GMBI-occupation permet aussi d'afficher (sans pouvoir les modifier) les informations relatives à la description du bien (surface, nombre de pièces, catégorie de confort) telles qu'elles sont connues par le cadastre, qui n'étaient auparavant pas visibles par le contribuable ;
- l'applicatif agent « *GestODL* » permet aux agents des services des impôts des particuliers (SIP) de consulter et modifier les déclarations d'occupation de chaque bien ;
- le nouveau référentiel de l'occupation RODL, qui agrège les données récoltées dans les déclarations d'occupation et qui recense ainsi les liens entre locaux, propriétaires, occupant et nature de l'occupation.

Au lancement du projet, GMBI devait aussi inclure la refonte des chaînes historiques de taxation de la taxe d'habitation (dites « chaînes *centrales* »). A la date de la mission, ces travaux ne sont pas engagés.

Source : Mission.

- (i) **Les données relatives à l'identité du propriétaire et aux caractéristiques des locaux qu'ils détiennent sont issues de la publicité foncière et du cadastre³¹, mis à jour *via* le module foncier de GMBI.**

Ces données proviennent de plusieurs bases :

- ♦ ***Fidji*** (Fichier Informatisé des Données Juridiques Immobilières) est la base de données du service de la publicité foncière³². Elle est alimentée par la transmission des actes notariés (*via* Tél@ctes) et par les opérations d'enregistrement, qui comportent les informations sur les mutations immobilières (nature de l'acte, parties, références cadastrales, prix, etc.) ;
- ♦ ***Majic*** (Mise à jour des informations cadastrales) est la base de référence des données cadastrales et fiscales sur les biens immobiliers. Elle contient les références cadastrales des parcelles et locaux, leur description, l'identité des propriétaires et les informations fiscales associées (VLC, notamment).

Si l'identité du propriétaire est une donnée qui fait en principe l'objet de remontées automatiques, la qualité de la description des locaux dans Majic dépend de celle des déclarations attendues des propriétaires en cas de changement dans la consistance de leur bien. Pour obtenir ces déclarations, la direction générale des finances publiques (DGFIP) capte le flux « *Sitadel* » composé des demandes d'autorisation d'urbanisme faites aux communes, ce qui permet *via* le module GestLoc de relancer le propriétaire à l'achèvement des travaux en l'invitant à déposer une déclaration depuis le module foncier de GMBI. Ces données déclaratives sont ensuite transmises à Majic *via* GestLoc puis redirigées vers le référentiel RLOC (répertoire des locaux) qui rapproche l'identité du propriétaire et le numéro invariant du local.

Depuis 2023, ce référentiel RLOC alimente le module « *occupation* » de GMBI ce qui permet d'afficher au propriétaire connecté *via* son espace pro ou particulier sur [impôts.gouv.fr](https://impots.gouv.fr) l'ensemble des informations que détient l'administration sur ses biens. Au lancement de GMBI, plusieurs propriétaires ont indiqué ne pas reconnaître ces données. Celles-ci présentent en effet un certain risque d'erreur : cela s'explique d'abord en raison des difficultés de mise à jour de Majic, et en raison de la difficulté à suivre les changements de consistance des biens, mais également de la mauvaise communication des référentiels entre eux : des anomalies sont ainsi régulièrement identifiées par les services dans les flux Sitadel transmises par les collectivités.

³¹ La base nationale des données patrimoniales (BNDP) recoupe les données issues de Fidji et de Majic. Le croisement s'effectue grâce à l'identifiant commun que constitue la référence de la parcelle et vise à assurer la concordance des fichiers immobiliers et de la documentation cadastrale (voir les articles 2 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 et 17 du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955).

³² Arrêté du 28 décembre 2001 relatif à la gestion automatisée de la documentation civile, des actes et des déclarations déposés dans les services chargés de la publicité foncière et de l'enregistrement.

- (ii) **Les données relatives au statut d'occupation du bien et, le cas échéant, à l'identité de l'occupant sont collectées à partir des déclarations des propriétaires via le module GMBI « occupation », et complétées par l'administration.**

Avant l'introduction de GMBI, le lien occupant-local était établi grâce aux recoupements réalisés chaque année par la DGFIP sur la base des données issues des déclarations d'impôt sur le revenu des propriétaires et des occupants. Toutes les informations relatives à la situation des personnes et des locaux imposables étaient saisies par les agents (en cas de déclaration papier) ou directement intégrées (en cas de déclaration en ligne) dans l'application de gestion « *Iliad* ». Pour les contribuables imposables à la taxe d'habitation ne souscrivant pas de déclaration n° 2042 (personnes morales, étudiants rattachés à l'IR au foyer fiscal de leurs parents...) ou pour les locaux non affectés à l'habitation principale (résidences secondaires et dépendances), le service utilisait les autres sources d'information dont il disposait, notamment les demandes de renseignements papier 1235-IL adressées aux occupants et 1236-IL adressées aux propriétaires - dont les personnes morales - demandant les noms, prénoms, dates de naissance, lieux de naissance des occupants en application de l'article L10 du livre des procédures fiscales³³. Ces deux formulaires ont été supprimés avec la mise en place de GMBI.

Désormais, en application de l'article 1418 du CGI, tous les propriétaires doivent compléter dans le module « *occupation* » de GMBI les informations que détient l'administration sur leurs biens en indiquant leur résidence principale, leur(s) résidences secondaires, les logements qu'ils détiennent considérés comme vacants et les locaux loués (ainsi que le montant du loyer, à titre facultatif conformément à l'arrêté du 4 décembre 2024). Au-delà de leur situation personnelle, il est attendu des propriétaires qu'ils renseignent l'administration sur l'identité complète des autres occupants de leurs biens à titre gratuit et sur celle de leurs locataires (nom, prénom, date et commune de naissance). Cette déclaration doit permettre aux services de rechercher si ces occupants sont susceptibles d'être redevables de la taxation car occupant le bien à titre secondaire. Au total, cela représente dix données à renseigner à chaque changement d'occupation³⁴ (on estime à 6,8 M³⁵ le nombre de déménagements annuels) par 59,3 M de propriétaires pour un total de 71,4 M de locaux enregistrés dans RLOC. Parmi eux, les grands propriétaires (détenteurs de plus de 200 biens) au nombre de 3 097 en 2024 doivent être en mesure d'indiquer l'identité et les dates d'occupation de tous les occupants de leurs 12,1 M de biens. La mission relève que ces données doublonnent en partie avec celles déjà sollicitées dans le cadre de la déclaration 2044 des revenus fonciers, qui comporte un encart dans lequel est déjà demandée l'identité des locataires - et dont aucune utilisation n'est faite. Depuis l'introduction de GMBI, un certain nombre d'évolutions ont cherché à réduire cette lourde charge déclarative. Ainsi la déclaration des occupants a-t-elle été simplifiée : la déclaration des enfants n'est plus attendue³⁶. Pour les propriétaires de plus de 200 biens, un système déclaratif par fichier annexe a été mis en place, qui limite à deux le nombre d'occupants à déclarer.

³³ Source : bureau GF1B de la DGFIP.

³⁴ Dans le cas où le bien loué est sans dépendance et est loué à un couple, sans compter les informations relatives au loyer (3 données supplémentaires).

³⁵ Insee, Insee Première n°1954, 27 juin 2023.

³⁶ « *Foire aux questions - Gérer mes biens immobiliers* » en date du 1^{er} avril 2024 et en vigueur à la date de la mission, disponible sur le site impots.gouv.fr.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Au total, on estime que pour l'ensemble des locaux pour lesquels une déclaration d'occupation était attendue au cours de la campagne 2024, seuls 8,7% d'entre eux sont effectivement taxables (car occupés à titre secondaire ou volontairement vacants). Le ratio est encore plus bas pour les locaux détenus par des grands propriétaires, s'établissant à 0,7 %.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.1.2. Ces lourdes opérations de collecte de données se justifient aussi en raison d'autres objectifs que la seule taxation

Si la charge déclarative et de retraitement est si lourde au regard des objectifs de la taxation, c'est aussi parce que les données relatives au statut d'occupation et à l'identité des occupants n'intéressent pas que la DGFIP. Avant la suppression de la THRP, les données de taxe d'habitation fondaient la mise en œuvre d'autres politiques publiques (attribution du chèque énergie aux ménages à partir de mars 2018⁴⁰, contrôle du respect par les communes de leur part minimale de logements sociaux ⁴¹, application du dispositif de dégrèvement ou d'exonération de taxe foncière pour les propriétaires modestes, dit « ECF » (personnes dites « Economiquement Faibles »)⁴²).

Elles constituaient aussi une ressource indispensable à l'Insee afin de réaliser :

- ◆ le recensement de la population : préparation et contrôle des enquêtes, calcul de la population des communes de moins de 10 000 habitants ;
- ◆ la construction du Fichier Démographique sur les Logements et les Individus (Fideli), en complément d'autres sources (fichier des propriétés bâties et des propriétaires, fichier d'imposition des personnes et fichier des revenus déclarés à l'administration fiscale) lequel permet la constitution de la base de sondage pour tirer les échantillons d'enquêtes auprès des ménages ;
- ◆ la définition du contour des ménages, indispensable pour définir le niveau de vie et le taux de pauvreté et sur laquelle s'appuie le dispositif Filosofi (Fichiers Localisés Sociaux et Fiscaux).

Ces autres objectifs expliquent que l'on continue aujourd'hui à tenter d'identifier les locaux occupés à titre de résidence principale et que l'on cherche à connaître l'ensemble des occupants des locaux au-delà du seul redevable de la taxation⁴³.

⁴⁰ « Jusqu'en 2023, le chèque énergie était attribué de façon automatique sur la base des données fournies par l'administration fiscale, en exploitant des données issues de la taxe d'habitation (qui fournissaient la composition du ménage) et des avis d'imposition sur les revenus (qui permettaient d'établir le montant du revenu fiscal de référence du ménage). À partir de 2025, afin de conserver l'envoi d'un seul chèque par logement, le chèque énergie est désormais attribué par le croisement du numéro de compteur d'électricité (point de livraison ou « PDL ») du logement, avec le revenu fiscal de référence et le nombre de personnes rattachées au foyer fiscal connu à l'impôt sur le revenu associé au numéro fiscal du titulaire du contrat de fourniture d'électricité ». Source : bureau GF1B de la DGFIP.

⁴¹ « L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux proportionnel à leur parc de résidences principales (RP). Le décompte des logements occupés à titre principal a été effectué jusqu'en 2023 à partir du rôle de taxe d'habitation. Désormais, le IV de l'article L 302-5 du code de la construction prévoit que les résidences principales retenues pour le calcul du taux de logements sociaux sont celles qui figurent dans la liste transmise par l'administration fiscale principalement issue de la déclaration d'occupation des propriétaires prévue à l'article 1418 du code général des impôts (CGI) ». Source : GF1B.

⁴² Cour des comptes, Rapport public thématique « Gérer mes biens immobiliers », « Une perte de données insuffisamment compensée par GMBI ». janvier 2025,

⁴³ Les redevables sont les occupants en titre, c'est-à-dire les propriétaires indivis ou les cotitulaires du bail. Juridiquement cependant, les locaux faisant l'objet d'une occupation indivise ne peuvent donner lieu qu'à une seule imposition à la THRS, une division de côte entre chacun des occupants étant exclue (BOI-IF-TH-10-20-20 § 110 et suivants). Depuis la campagne 2024, si l'occupant est le propriétaire, l'avis de THRS est adressé au destinataire de l'avis des taxes foncières. Si l'occupant est un tiers, le traitement de taxation adresse la taxe au même occupant s'ils n'ont pas changé et sinon retient celui qui a le plus petit identifiant technique (ITIP) pour établir la taxation. Cet identifiant correspond, en principe, à la personne la plus âgée.

2.1.3. L'identification des occupants du local par l'administration centrale à des fins fiscales n'est pas le modèle généralisé en Europe

Dans de nombreux pays voisins (Allemagne, Autriche, Belgique, Suisse, Pays-Bas, ou Danemark), la réalisation de l'inventaire des logements et le suivi de leurs occupants est une tâche dévolue aux communes, et non à l'administration centrale. Le système repose notamment sur l'obligation faite aux nouveaux résidents de se déclarer auprès de leur commune d'installation à leur arrivée (*Meldepflicht* en allemand) dans un délai court (souvent autour d'une semaine), sous peine de sanction, ce qui permet la tenue à jour de registres locaux de population et l'alimentation d'un fichier national⁴⁴. En Suisse, les délais d'annonce varient de 8 à 14 jours et l'obligation concerne tout habitant s'installant pour une durée supérieure à 3 mois. L'article 12 de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR)⁴⁵ oblige les bailleurs/propriétaires à fournir à l'administration les renseignements attendus si l'occupant a manqué à ses obligations, tandis que plusieurs cantons leur imposent d'annoncer l'entrée/sortie des locataires de façon systématique. Certains cantons se sont enfin dotés d'un cadre juridique leur permettant de requérir des informations auprès de tiers (notamment fournisseurs d'eau et d'électricité) pour la tenue du registre des habitants⁴⁶. Cet inventaire des logements sert notamment aux communes pour distinguer les résidences principales (et assimilées) des résidences secondaires⁴⁷ et ainsi prendre les mesures nécessaires à l'encadrement des phénomènes de sous-occupation. Au Royaume-Uni, les données nécessaires à l'établissement de la taxe d'habitation (*council tax*⁴⁸) sont également collectées *via* des déclarations soumises par l'occupant, tenu de déclarer son occupation auprès de son autorité locale au moment de l'aménagement. Ces données sont conservées dans des registres fonciers locaux qui distinguent locaux vacants et résidences secondaires - auxquels il est possible d'appliquer une taxe majorée. Si l'administration fiscale n'intervient pas dans la gestion et la collecte de la taxe, le ministère en charge du logement est destinataire de remontées des autorités locales permettant de recenser le nombre de logements et les exonérations/majorations applicables pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques (par exemple dans le cadre de la procédure d'attribution des allocations au titre du « *New Homes Bonus* (NHB) »)⁴⁹.

⁴⁴ Sénat, *La déclaration domiciliaire*, Les documents de travail du Sénat série législation comparée, novembre 2004.

⁴⁵ La loi sur l'harmonisation des registres (LHR) détermine l'obligation de collecte d'informations dans le cadre de la tenue des registre communaux/cantonaux des habitants, la mise à disposition de ces données et leur utilisation (notamment à des fins statistiques) détermine l'obligation de collecte d'informations dans le cadre de la tenue des registre communaux/cantonaux des habitants, la mise à disposition de ces données et leur utilisation (notamment à des fins statistiques).

⁴⁶ Neuchâtel (art. 37,2 LHRCH) oblige les fournisseurs d'énergie et d'eau potable à fournir les données lors de l'attribution/tenue des numéros de logement (EWID), Berne (art. 12 OreG) RSB 152.051 - Ordonnance sur l'harmonisation des registres officiels - Canton de Berne - Recueil de la législation.

⁴⁷ Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS), entrée en vigueur le 1er janvier 2016, article 2, al. 4.

⁴⁸ La « *Council Tax* » est une imposition exclusivement locale, gérée et perçue par les collectivités locales. Il s'agit d'une taxe sur les biens immobiliers résidentiels. La taxe d'habitation est une taxe obligatoire sur les propriétés en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles. Elle est fixée par les autorités locales afin de collecter des fonds nécessaires pour financer des services locaux dédiés aux habitants.

⁴⁹ Source : remontées des attachés fiscaux à la mission (délégation aux relations internationales de la DGFIP), septembre 2025.

Rapport

En France, la déclaration de changement de domicile en mairie prévue à l'article 104 du code civil ne revêt pas de caractère obligatoire sauf exception limitée⁵⁰. Les déclarations d'adresse de résidence et de résidence principale s'effectuent uniquement auprès de l'administration à des fins fiscales. Or, « *en pratique, très peu de citoyens font la démarche d'informer les services de la commune* »⁵¹. Plusieurs propositions parlementaires d'introduction d'une obligation de déclaration domiciliaire ont été identifiées depuis une vingtaine d'années (propositions de loi n°2856 de 2006, n°801 de 2008, n°3473 et débats de 2014, n°2387 de 2019, etc.). Le principal argument s'opposant à leur adoption est d'ordre constitutionnel, l'obligation déclarative de changement de domicile étant susceptible de heurter les principes de liberté individuelle et de liberté d'aller et venir⁵². La piste plus prospective, consistant à confier à l'échelon local la responsabilité d'identification du statut d'occupation des biens notamment à des fins de lutte contre la vacance et contre la sous-occupation dépasse le champ du présent rapport. Cette réflexion doit tenir compte de la charge que représenterait pour les collectivités locales le lancement du dispositif et sa gestion au fil de l'eau - à mettre en regard de la recette attendue de cette taxe et de possibles autres usages pour la commune.

⁵⁰ Notamment les étrangers (décret n°47-2410 du 31 décembre 1947) et dans les trois départements d'Alsace-Moselle.

⁵¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 2856 (M. Pierre Lang) visant à rendre obligatoire la déclaration de domicile, 8 février 2006.

⁵² Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à la question de M. Masseret Jean-Pierre, le 31 mai 2005. D'après l'analyse de la DLF, sollicitée par la mission : « *Les obligations déclaratives prévues par l'article 1418 du CGI ne visent qu'à établir la situation du logement au regard de la THRS, la THLV et la TLV. Elles servent ainsi à l'administration fiscale pour établir un impôt, comme c'est également le cas en matière d'impôt sur le revenu, et ne peuvent donc être comparées à une obligation déclarative en mairie donnant lieu à l'établissement d'un fichier domiciliaire* ».

2.2. Des retraitements et croisements de données restent nécessaires pour établir la taxation, historiquement complexe et génératrice d'erreurs de plus en plus nombreuses depuis l'introduction de GMBI

2.2.1. Il existe un risque important de sous déclaration et d'erreurs dans les données collectées auprès des contribuables

La quantité importante d'informations à recueillir auprès du contribuable pour établir la taxation des résidences secondaires et logements vacants la rend très sensible à la défaillance déclarative. A fin juin 2025, on estime à environ 10 % le nombre de locaux d'habitation (soit environ 7 millions) pour lesquels aucune déclaration d'occupation n'a été effectuée dans GMBI depuis le 1^{er} janvier 2023. Le rythme de mise à jour des situations d'occupation est également insuffisant : d'après un bilan interne réalisé par la DGFIP, la part des locaux détenus par les petits propriétaires dont la situation a été mise à jour depuis la dernière campagne (8 %) est inférieure de 3 points au taux annuel de déménagement (11 %), ce qui suggère que l'occupation connue dans GMBI est erronée pour au moins 3 % des locaux (soit environ 2 millions).

. Au 1^{er} janvier 2025, aucun occupant n'a pu être reconnu de façon fiable dans les déclarations d'occupation de 1,3 M de logements. La reconnaissance des occupants est incomplète pour 800 000 logements supplémentaires, ce qui porte à **2,1 M le nombre de logements loués pour lesquels la déclaration d'occupation ne permet pas de reconnaître leurs occupants**, soit 16 % des logements loués dans le parc privé et le parc social⁵³. Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2025, 4,4 M de logement n'ont jamais fait l'objet d'une déclaration d'occupation dans GMBI.

Le risque de défaillance est d'autant plus important que les propriétaires ne subissent pas les conséquences de leurs erreurs. Malgré les dispositions de l'article 1770 *terdecies* du code général des impôts, aucune sanction n'est appliquée en cas de méconnaissance des obligations déclaratives. Dans les faits, la mauvaise déclaration du propriétaire a le plus souvent pour effet de taxer indument l'occupant du bien : par exemple, si le locataire a déménagé et actualisé son adresse fiscale de taxation en conséquence, mais que son changement d'occupation n'a pas été déclaré par son ancien propriétaire, celui-ci se voit susceptible d'être taxé à la THRS car identifié comme ayant la jouissance de deux biens.

2.2.2. Pour pallier ces défaillances, des règles de gestion s'appliquent, mais elles reposent sur des présomptions de l'administration et sont en partie imprévisibles, ce qui peut conduire à émettre des rôles erronés

Les défaillances déclaratives et incohérences créent un certain nombre de cas « indécidables »⁵⁴, auxquels s'appliquent des règles de gestion, reflets des présomptions de l'administration centrale sur la situation réelle du local.

⁵³ Selon les chiffres clés du logement édition 2022, 13,7 M de logements sont loués en France.

⁵⁴ Désigne une situation dans laquelle la déclaration d'occupation renseignée par le propriétaire ne permet pas de conclure sur le caractère taxable ou non du local et/ou sur l'identité du redevable.



Cet ensemble de règles de gestion est mis en œuvre à travers la chaîne de taxation de la taxe d'habitation. Conçue dans les années 1970 sur une base départementale pour établir la taxation TH/IR, cette chaîne n'a pas évolué au moment de la création de GMBI. Cela avait été initialement envisagé, comme en témoigne la dernière version de la MAREVA (Méthode d'Analyse et de REmontée de la VAleur) du projet GMBI, en date de mai 2024 et notamment son lot 3B dit « *taxation de l'occupation à partir des informations issues de GMBI* ». Les difficultés rencontrées au lancement du projet ont toutefois conduit à renoncer temporairement à cet objectif pour retenir un mode mixte maintenant les chaînes de traitement dites « *centrales* ». Malgré sa mise à jour régulière pour tenir compte des règles édictées à chaque nouvelle campagne, cette chaîne de taxation demeure en partie inadaptée. Elle n'est pas en mesure de tenir compte de certaines règles de gestion nouvelles et complexes, comme celles applicables en cas de résidences principales déclarées dans deux départements différents (d'où la nécessité de traitements *via* des listes supplémentaires). A l'inverse, certaines règles de gestion historiques, insuffisamment documentées lors de leur conception et désormais méconnues des services continuent de s'appliquer - de sorte que le comportement de la chaîne de taxation est parfois imprévisible. Au cours de la campagne 2023, il a ainsi été observé qu'en cas de changement de propriétaire d'un local vacant, une taxation automatique à la THRS était émise au nom du nouveau propriétaire. Lors de la campagne suivante, des cas d'émission d'un avis de TLV ont été remarqués pour des locaux dont l'occupation avait pourtant été correctement renseignée dans GMBI.

⁵⁵ L'article 1416 du CGI prévoit que « les contribuables omis ou insuffisamment imposés au rôle primitif sont inscrits dans un rôle supplémentaire qui peut être mis en recouvrement au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de l'imposition ».

Si les difficultés du lancement de l'application GMBI n'ont pas permis sa mise en œuvre, l'abandon des chaînes historiques de taxation demeure un objectif pour les services de la gestion fiscale. A la date de la mission, il n'existe cependant pas de ressources ni de calendrier identifiés pour mener ces travaux.

2.2.3. Après émission des rôles, les services de la DGFIP doivent corriger les erreurs de taxation en réalisant des dégrèvements et en émettant des rôles supplémentaires, ce qui constitue une charge importante en termes humains et financiers

Après établissement du fichier de taxation par les chaînes départementales et émission des rôles, les services de la DGFIP traitent les situations de taxation induisant droit à dégrèvement⁵⁶. Les campagnes de taxation réalisées avant GMBI étaient déjà génératrices d'un nombre important de contentieux (cf. graphique 2) :

- ◆ les montants dégrévés représentaient en moyenne 46 % des montants de TLV et 35 % des montants de THLV entre 2015 et 2022 ;
- ◆ en 2022, les montants dégrévés de THRS représentaient 13 % du montant total des avis émis⁵⁷.

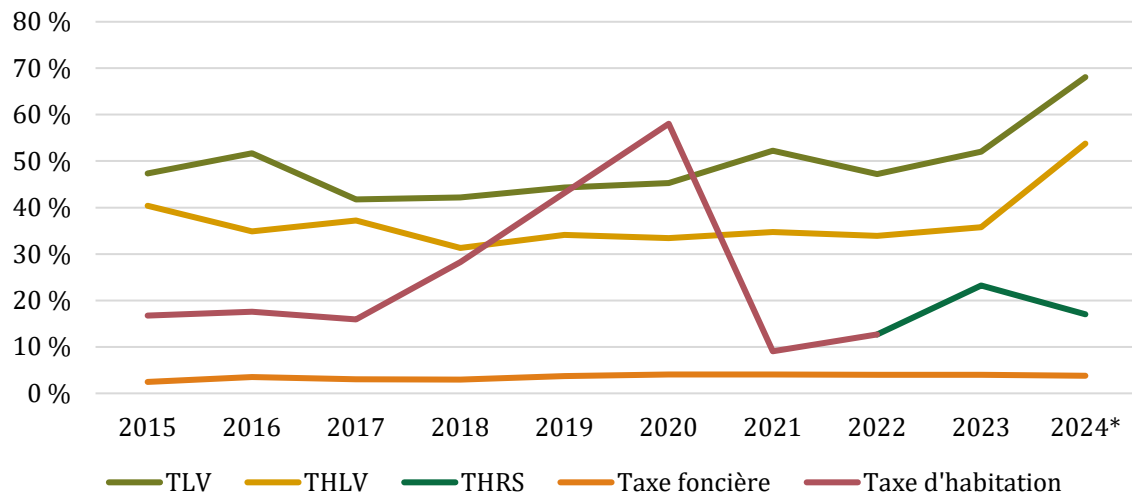
Le nombre et leur montant moyen des dégrèvements des trois taxes connaît une forte augmentation à partir de 2023, suite au lancement de GMBI : le montant des dégrèvements atteint 1,4 Md€⁵⁸ en 2024 soit 28 % du montant total des recettes issues des trois taxes et jusqu'à 63 % pour la seule TLV.

⁵⁶ DLF, réponse au questionnaire de la mission en date du 25/07/2025 : l'article 1960 du CGI dispose qu'en « matière d'impôts directs et de taxes assimilées, les dégrèvements de toute nature, les frais remboursés au contribuable ainsi que les frais d'expertise mis à la charge de l'administration sont supportés, soit par le Trésor, s'il s'agit d'impôts ou de taxes donnant lieu à un prélèvement pour frais de non-valeurs au profit de l'État, soit par la collectivité intéressée s'il s'agit d'autres taxes. »

⁵⁷ Les données concernant le dégrèvement de THRS avant 2022 ne sont pas distinguables de celles concernant l'ensemble des taxes d'habitation qui étaient encore en vigueur à l'époque. La comparaison des taux de dégrèvements de THRS post-2022 avec les taux de dégrèvement de l'ensemble des TH avant la suppression définitive de la THRP n'apparaît pas pertinente, car (i) la THRP faisait l'objet de dégrèvements législatifs massifs en fonction du revenu des personnes (qui représentaient 83 % du montant dégrévé en 2015), qui n'existent pas pour la THRS, (ii) pour la période 2018-2021, l'exonération progressive de THRP apparaît sous la forme de dégrèvement dans les documents budgétaires, (iii) les erreurs relevant de la mauvaise distinction entre résidence principale et secondaire n'avaient pas d'incidence sur le montant de la taxe sur la quasi-totalité du territoire, et ainsi des contentieux n'étaient pas systématiquement déposés (cf. annexe I). Ainsi, la seule campagne de taxation exonérant totalement les résidences principales et qui a été menée sans GMBI est la campagne 2022.

⁵⁸ Au 30 juin 2025 : ces chiffres sont encore provisoires, des contentieux pouvant être déposés jusqu'au 31 décembre 2025.

Graphique 2: Part des montants dégrévés dans le total des montants recouvrés (en %) :



Source : DGFIP à partir des états 1385, 4995 Abis Abis et documents budgétaires ; Note : les contentieux sont arrêtés au 30 juin de l'année 2024 pour la campagne de taxation 2023, et au 30 juin de l'année 2025 pour la campagne de taxation 2024. Les dégrèvements sur la THRS avant 2022 ne sont pas distinguables de ceux de l'ensemble des taxes d'habitation. Pour la période 2018-2021, l'exonération progressive de THRS a été réalisée sous forme de dégrèvement d'office.

Ces dégrèvements sont, par principe, mis à la charge de l'État. Cette règle a été initialement pensée comme une protection de la recette des collectivités locales en cas de dysfonctionnement majeur de l'État et comme une incitation pour l'État à assurer la fiabilisation de l'assiette. En contrepartie, l'État prélève des frais de dégrèvement et de non valeur sur la recette totale de la taxe⁵⁹. Au fil du temps, plusieurs exceptions ont été introduites à ce principe, sans répondre à une véritable logique d'ensemble : ont ainsi été mis à la charge des collectivités les dégrèvements en matière de THLV liés à une mauvaise appréciation de la vacance (soit 70 % des montants dégrévés de THLV et 75 % des montants dégrévés de TLV en 2024⁶⁰)(CGI, article 1407 bis, 4ème alinéa), à l'exception des dégrèvements qui résultent conjointement de motifs liés à l'appréciation de la vacance et au caractère inhabitable du logement, qui restent à la charge de l'État (BOI-IF-TH-60). Les collectivités assument également le coût des dégrèvements de la majoration de THRS liés à l'exonération des cas de double résidence pour motif professionnel. Les exceptions au principe demeurent rares : au total, en 2024, 669 M€⁶¹ de dégrèvements ont été supportés par l'État pour les deux taxes dont la recette est affectée aux collectivités (cf. tableau 6).

⁵⁹ Les taux sont fixés par l'article 1641 du CGI, et égaux à 2 % de la recette pour la THRS et 3,6 % pour la THLV.

⁶⁰ Les montants dégrévés sur la TLV sont à la charge de l'État mais ne représentent pas de risque budgétaire car l'État est affectataire de la recette de cette taxe. Cependant, la fusion THLV/TLV et les scénarios 1, 2 et 3 impliquent un transfert intégral de la recette aux collectivités (une double affectation de la même taxe représentant des enjeux techniques difficiles à surmonter), créant ainsi un risque financier pour l'État sur la prise en charge des dégrèvements. En 2024, les dégrèvements de TLV qui seraient restés à la charge de l'État post-transfert de la recette aux collectivités se seraient portés à 161 M€.

⁶¹ Qui correspondent à la somme de l'intégralité des dégrèvements de THRS (667 M€) et de 30 % des dégrèvements de THLV (32 M€).

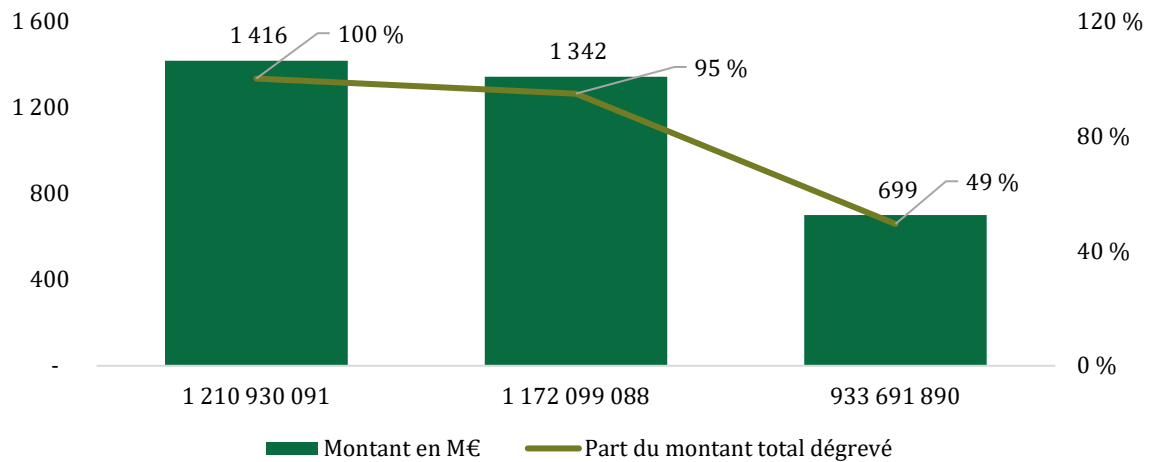
Rapport

Tableau 6 : Nombre et montant des contentieux des campagnes de taxation 2023 et 2024

Taxe	Nombre d'avis en 2023	Nombre d'avis en 2024	Nombre de contentieux en 2023	Nombre de contentieux en 2024	Montants dégrévés campagne 2023 (en €)	Montants dégrévés campagne 2024 (en €)
THRS	3 960 000	3 439 616	838 825	501 470	917 050 032	667 296 603
THLV	270 000	343 653	90 402	168 350	55 472 861	106 142 230
<i>Sous total</i>	<i>4 230 000</i>	<i>3 783 269</i>	<i>929 227</i>	<i>669 820</i>	<i>972 522 893</i>	<i>773 438 833</i>
TLV	390 000	838 547	216 370	564 096	238 407 198	642 424 627
Total	4 620 000	4 621 816	1 145 597	1 233 916	1 210 930 091	1 415 863 460

Source : DGFIP. Note : les contentieux sont arrêtés au 30 juin de l'année 2024 pour la campagne de taxation 2023, et au 30 juin de l'année 2025 pour la campagne de taxation 2024.

Graphique 3 : Dégrèvements de la campagne 2024, arrêtés au 30 juin 2025



Source : DGFIP, Note pour les Ministres « bilan provisoire des travaux conduits par la DGFIP concernant le service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) et la gestion de la taxe d'habitation », 23 juillet 2025. | Note de lecture : L'État a pris en charge 1 342 M€ de dégrèvement au titre de la THRS, THLV et TLV en 2024, dont 699 M au titre de la THRS et de la THLV dont il n'est pas affectataire de la recette.

Les principales causes du dégrèvement à la charge de l'État pour ces deux taxes sont :

- ♦ pour la THRS, la mauvaise identification de l'occupant (413 M€) cf. *supra*, et la mauvaise identification du propriétaire (47 M€). Les biens taxés à la THRS en réalité vacants apparaissent plus marginaux : en 2024, les dégrèvements de THRS liés au caractère vacant du logement représentent 16 M€ ;
- ♦ pour la THLV (commun TLV) : l'identification de la vacance involontaire (16 M€ sur la THLV et 56 M€ sur la TLV).

Au-delà des dégrèvements, les services assurent des impositions correctives par l'émission de rôles supplémentaires (par exemple en cas de déclaration de deux résidences principales dans deux départements différents, cf. *supra*). Ces derniers représentent une charge croissante : le nombre de rôles supplémentaires a augmenté de +160 % entre les campagnes 2022 et 2023⁶².

⁶² Le nombre total de rôles supplémentaires de la campagne 2024 n'est pas encore stabilisé à la date de la mission. La DGFIP estime qu'il sera équivalent à celui de la campagne 2023.

Rapport

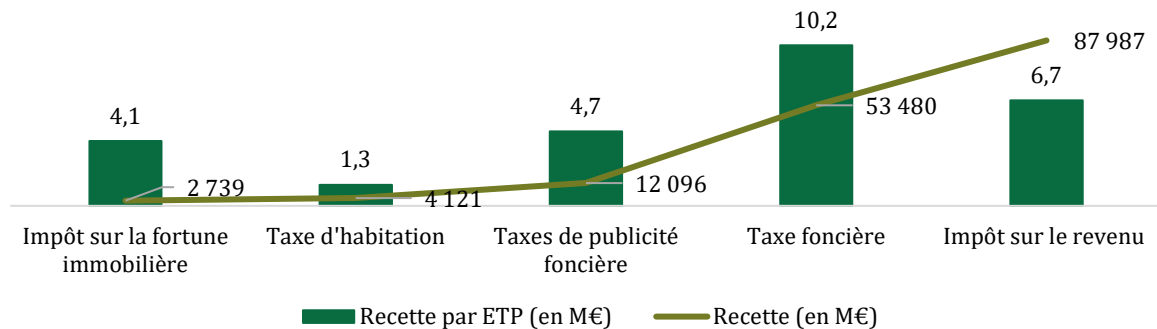
Tableau 7 : Nombre et montants des impositions supplémentaires (IS) de THRS 2024 homologués jusqu'en mai 2025 ventilés par catégorie juridique

IS THRS 2024	Nombre	Montant (en €)
Personnes physiques	58 617	74 756 242
Personnes morales	11 919	29 513 644
dont SCI/SC/SNC	6 694	11 051 404
dont SARL/SAS/SA/SASU	3 142	6 491 420
dont associations	721	2 775 123
dont autres	1 362	9 195 697
Total	70 536	104 269 886

Source : DGFIP.

In fine, si la suppression de la THRP a permis d'économiser 2 000 équivalents temps plein (ETP), la charge liée à la taxe d'habitation demeure importante. En 2024, 3 081 ETP y étaient consacrés, pour une recette de 4,1 Mds€, de sorte que la taxe d'habitation a le montant de recette par équivalent temps plein (ETP) dédié à sa gestion le plus faible parmi tous les principaux impôts visant les particuliers (cf. graphique 4). Selon l'enquête de suivi annuel généralisé des effectifs des finances publiques (SAGERFiP)⁶³, entre 2017 et 2023, le coût de gestion de la taxe d'habitation n'a diminué que de 46 % alors que la recette de la taxe a, pour sa part, diminué de 85 %.

Graphique 4: Recette rapportée au nombre d'ETP dédiés à la gestion des principaux impôts des particuliers (hors taxe sur la valeur ajoutée) pour la campagne 2024 :



Source : Mission à partir des données du SPiB de la DGFIP. Note de lecture : En 2024, la taxe d'habitation génère 4,1 Mds€ de recettes, soit 1,3 M€ de recette par ETP dédié à la gestion.

⁶³ L'enquête SAGERFiP est une enquête annuelle de recensement de la répartition fonctionnelle des effectifs de la DGFIP, conduite par le service stratégie pilotage budget (SPiB). Cette enquête permet de calculer le taux d'intervention par impôt, qui, exprimé en pourcentage, représente le coût de gestion en euros pour 100 euros encaissés.

2.2.4. Ces erreurs de taxation ont aussi un impact sur la qualité de la production statistique de l'Insee

Avant l'exonération des résidences principales, l'ensemble du service statistique public (SSP) s'appuyait sur les données de taxe d'habitation pour la construction de bases de données administratives et la mise en place d'un nombre important d'enquêtes⁶⁴. En 2019, l'Insee a donc lancé un plan d'action pour assurer la continuité de ses productions. Celui-ci reposait à court terme sur une réingénierie des systèmes d'information utilisant la taxe d'habitation pour lui permettre de mobiliser d'autres données⁶⁵. Depuis 2023, l'Insee compte sur les données collectées *via* GMBI pour la poursuite de leurs productions statistiques et, notamment pour la construction du répertoire statistique des individus et des logements (Résil) – deuxième brique du plan d'actions de 2019 (cf. *infra*).

Les productions statistiques de l'Insee ont ainsi été impactées d'une part, par la sous-déclaration concernant les locaux (au mois de juin 2025, 90 % du parc a fait l'objet d'une déclaration dans GMBI) et des occupants (41 M d'individus déclarés soit 60 % de la population renseigné dans GMBI).

Pour pallier ces difficultés, et reconstituer les ménages, l'Insee conduit une série d'opérations consistant à compléter les données GMBI à partir des informations issues des déclarations d'impôt sur le revenu. Ces dernières peuvent permettre d'identifier un occupant pour les locaux non déclarés dans GMBI *via* l'AFT-IR, et de compléter la liste des occupants des locaux déclarés en y affectant la totalité des membres des foyers fiscaux des occupants connus. Cette dernière opération permet de passer de 41,0 millions d'individus connus dans GMBI à 53,6.

Tableau 8 : Impact des retraitements Insee sur l'évolution des effectifs déclarés dans GMBI (en millions)

	GMBI 2023	GMBI 2024	Évolution
Nombre de logements	27,9	32,9	17,7 %
Nombre d'individus	38,2	41,0	7,3 %
Nombre de foyers fiscaux	32,2	35,3	9,5 %
Nombre d'individus après rattachement <i>via</i> les foyers fiscaux	49,6	53,6	8,2 %

Source : Insee.

Malgré ces travaux, la base « *logement occupant* » (LO), principal entrant de Fidéli (cf. *supra*) demeure incomplète. Les millésimes 2023 et 2024 de Fidéli ont ainsi été marqués par le non rattachement d'un nombre important de personne à un logement (8,1 millions en 2024, 7,6 millions en 2023) par rapport à la situation pré-GMBI (4,7 millions en 2022). Cela a notamment eu pour effet d'annuler la diffusion du millésime 2022 de Filosofi prévue début 2025 « *en raison d'une qualité statistique insuffisante des sources* » (Insee). La capacité à disposer de ces données constitue un enjeu de taille, particulièrement dans le cadre du projet Résil⁶⁶, très dépendant de la qualité et de la complétude des sources fiscales.

⁶⁴ Insee, Pierre Lamarche, Stéfan Lollivier, Fidéli, l'intégration des sources fiscales dans les données sociales, courrier des statistiques n°6-2021.

⁶⁵ Projets « RP sans TH », « Relief pour RElocalisation des Individus en Entrée de Fidéli », puis Filosofi 2.

⁶⁶ Arrêté du 5 janvier 2024 pris en application du décret Résil.

Encadré 2 : Le projet de répertoire statistique des individus et des logements

La construction d'un répertoire statistique des individus et des logements (Résil) s'inscrit dans le cadre du plan d'action mis en place par l'Insee à la suite de la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ce répertoire a vocation à être nourri par les sources fiscales (RLOC et les données d'occupation collectées par GMBI-occupation) et complétées de sources administratives diverses (CNAF et MSA, DSN et PASRAU, inscriptions dans l'enseignement supérieur, répertoire des communautés). Il devrait permettre de produire chaque année un « univers de référence » composé de :

- la liste des individus résidant sur le territoire au 1^{er} janvier de l'année
- la liste des logements habitables au 1^{er} janvier de l'année, avec leur statut d'occupation : principal, secondaire, vacant
- la liste des ménages, fondée sur la détermination de la résidence principale des personnes et leur occupation d'un même logement.

Cet univers de référence devrait ensuite permettre le recensement de la population, la construction des bases de sondage, la fourniture à Filosofi des contours de ménages. Les premiers livrables sont attendus pour 2026.

Source : Insee.

3. La mission identifie une série d'évolutions de nature à fiabiliser la taxation sans modifier ses équilibres, et propose d'explorer une nouvelle piste de révision des bases foncières

3.1. Si aucune mesure n'est prise, la mission estime que le montant de dégrèvements associé à la taxe d'habitation restera durablement élevé

D'après les estimations réalisées par la mission (cf. encadré 3), si aucune réforme n'est engagée, **le montant total dégrèvé devrait rester supérieur à 900 M€ pour les trois campagnes à venir** (cf. graphique 5).

Encadré 3 : Méthode d'estimation de l'évolution future du montant des dégrèvements

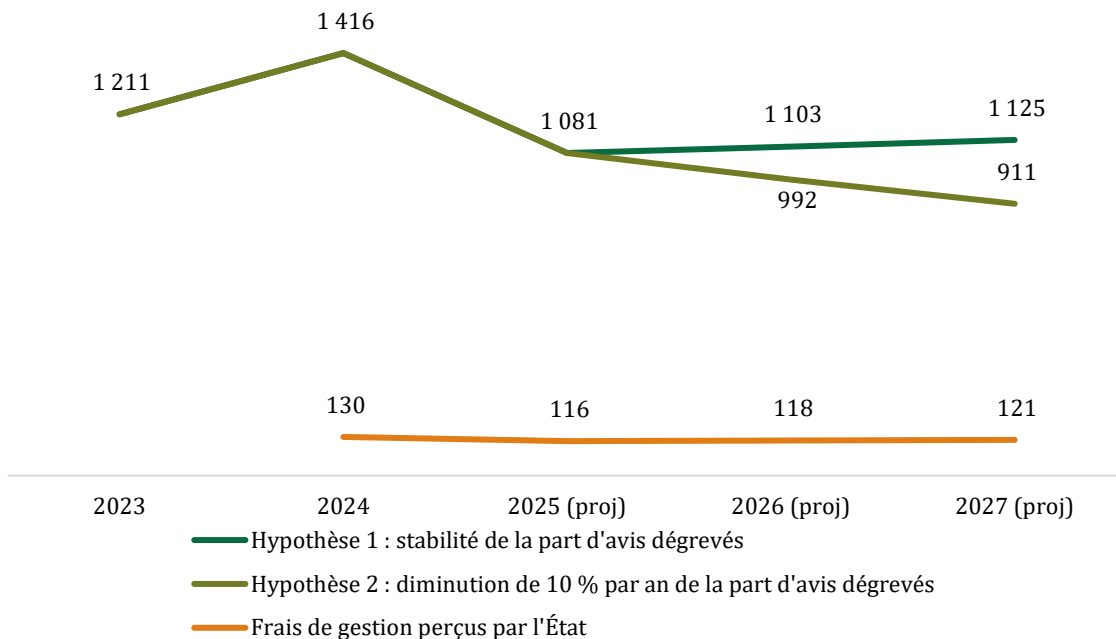
A processus de taxation inchangé et à design constant des taxes, l'évolution du montant total du dégrèvement pour les prochaines campagnes peut être estimé selon les hypothèses suivantes :

- l'évolution du montant moyen de chaque dégrèvement est fixé au niveau du taux d'évolution de la recette totale de ces taxes (hors évolution des bases) entre 2024 et 2025 telle qu'estimée par la DGFIP, soit 2,0 %. Celui-ci ne dépend en effet pas du niveau de qualité de GMBI : l'assiette de la taxe est actualisée chaque année selon l'inflation, et les élus locaux votent annuellement son taux ;
- le nombre d'avis de taxation sera stable pour les prochaines campagnes, et est fixé à :
 - 2,8 M d'avis pour la THRS, correspondant au nombre d'avis estimé lors des tests de la campagne 2025⁶⁷ ;
 - 660 000 avis de THLV et TLV, ce qui correspond au nombre d'avis de la campagne 2023⁶⁸ ;
- plusieurs hypothèses peuvent être retenues concernant l'évolution du nombre de contentieux, qui eux dépendent de la qualité de GMBI :
 - la première prévoit que la part d'avis dégrévés sera stable, au niveau observé en 2024 ;
 - la deuxième prévoit que la part d'avis dégrévés diminuera de 10 % par an à partir de 2025.

Même si le comportement des chaînes historiques de taxation restera imparfaitement connu, les règles de gestion correctrices appliquées par la DGFIP devraient conduire à une diminution du nombre d'avis dégrévés, ainsi l'hypothèse 2 apparaît plus réaliste que l'hypothèse 1. Le détail des calculs est disponible en annexe IV.

Source : Mission.

Graphique 5: Montants dégrévés selon l'évolution du nombre de contentieux (en M€)



Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

⁶⁷ Les tests de la campagne 2025 font état d'une diminution de 19 % du nombre d'avis par rapport à la campagne 2024.

⁶⁸ La campagne 2024 ne peut en effet pas être prise en référence, car l'effet de bord sur la TLV/THLV 2024 des correctifs apportés sur la THRS 2024 a été identifié et corrigé pour la campagne 2025. La taxation et le taux de dégrèvement devrait revenir au niveau constaté au titre de la TLV/THLV 2023, modulo l'augmentation de l'assiette et l'augmentation du périmètre des communes instituant la THLV (+461 communes entre 2024 et 2025), non pris en compte dans cette projection.

Sans évolution de l'architecture des taxes, on peut supposer que la répartition des dégrèvements entre l'État et les collectivités territoriales resterait la même qu'en 2024. Ainsi, la moitié du montant dégrèvé serait assumée par l'État au titre de la THRS ou de la THLV, dont la recette va aux collectivités. Même dans l'hypothèse la plus optimiste, ce montant serait de 446 M€ en 2027 pour des taxes dont l'État n'est pas affectataire de la recette. Les frais de gestion perçus par l'État seraient de 121 M€ la même année.

Dans ce contexte, et dans l'attente des résultats des mesures de fiabilisation de la taxation préconisées (cf. *infra*), la mission recommande de procéder à une augmentation des frais de dégrèvements et de non-valeurs prélevés par l'État. Celle-ci vise à tenir compte des conséquences budgétaires de la difficulté de gestion de la taxe d'habitation liée à la nature même de cette taxe - tout en maintenant la prévisibilité budgétaire des collectivités. La mission recommande de les fixer au niveau permettant de couvrir environ la moitié des montants de dégrèvements, conformément à ce qui s'observe en matière de taxe foncière, ce qui revient à porter les frais à 6 % (cf. annexe II). L'augmentation du taux permettant de calculer les frais de dégrèvements et de non-valeur étant un ajustement budgétaire entre l'État et la collectivité, il n'entraîne pas de report automatique sur le taux de taxation qui reste librement déterminé par la collectivité.

Proposition n° 1 : Augmenter les frais de dégrèvements et de non-valeur prélevés par l'État pour la THRS à due concurrence de la difficulté d'établissement de cette taxation, en faisant passer leur taux de 2 à 6 %.

3.2. Il est possible de fiabiliser la collecte de données nécessaires à la taxation et de revoir les chaînes de traitement sans modifier les équilibres actuels de la fiscalité

3.2.1. La donnée doit être acquise directement auprès du redevable et enrichie pour assurer une plus grande fiabilité de la taxation

Dans la grande majorité des cas (90 % pour la THRS et 100 % des cas pour les THLV et TLV), le propriétaire du local est celui redevable de la taxation. Si celui-ci est déjà bien identifié dans les systèmes d'information de la DGFIP, il est possible de revoir les modalités actuelles de sa déclaration d'occupation. **La mission préconise d'intégrer le module occupation de GMBI à la déclaration IR des redevables personnes physiques de façon à faire apparaître au début de la 2042 l'ensemble des locaux détenus pour lesquels une déclaration d'occupation est attendue.** Cela aurait pour avantage :

- ♦ du point de vue du propriétaire personne physique, de n'avoir à effectuer qu'une seule déclaration, plutôt que deux. Dans le même temps, les redondances actuelles entre la déclaration d'occupation et la 2044 devraient être supprimées, et la collecte *a posteriori* de l'information sur les motifs de vacance transformée en collecte *a priori* ;
- ♦ du point de vue de l'administration, s'appuyer sur la déclaration 2042 permet d'améliorer le taux de déclaration, mais également de déduire automatiquement la résidence principale de l'adresse fiscale de taxation. Cela suppose de faire évoluer la loi - compte tenu de la jurisprudence récente du Conseil d'État⁶⁹, mais correspond déjà à la pratique des services en cas de déclaration de multiples résidences principales ou pour trancher les cas de multi-occupation. Cela devrait permettre de réduire sensiblement les travaux de croisement de données et les risques d'incohérence.

⁶⁹ Le Conseil d'État vient de préciser, dans son arrêt n° 487770 du 19 novembre dernier que si l'adresse mentionnée par le contribuable comme étant celle de son domicile au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sur la déclaration souscrite au titre de l'impôt sur le revenu constitue l'un des éléments susceptibles d'être pris en compte à cette fin,

Ce passage par la 2042 implique de poursuivre et de renforcer les efforts en faveur de l'amélioration de l'effort déclaratif sur l'IR (conduite d'un bilan des irritants rencontrés par les usagers à chaque campagne) et de la fiabilisation de l'adresse fiscale de taxation (introduction d'un message bloquant dans la déclaration 2042 pour confirmer l'absence de changement d'adresse). Cet objectif fait écho à l'un des sous indicateurs du programme 156 (mission « *Gestion des finances publiques* ») : le « *taux d'usagers particuliers respectant leurs obligations déclaratives* »⁷⁰.

Proposition n° 2 : Pour les propriétaires personnes physiques de résidences secondaires et de logements vacants, fonder la taxation sur une déclaration d'occupation intégrée à la déclaration 2042.

Le parcours des personnes physiques devrait également être facilité par l'intégration des motifs de vacance dans la déclaration d'occupation, ce qui devrait permettre de réduire la charge déclarative et de limiter les contentieux *a posteriori* (en 2024, 80 660 avis ont été dégrevés pour vacance involontaire, pour 72 M€).

Proposition n° 3 : Intégrer à la déclaration d'occupation des propriétaires des éléments permettant d'identifier les biens vacants à titre involontaire avant d'établir la taxation.

Dans 10 % des cas, le redevable de la taxation est l'occupant non propriétaire du local (cf. 2.1.1). Aujourd'hui, le numéro fiscal des 343 982 individus locataires de résidences secondaires est recherché par l'administration à partir des déclarations d'état civil réalisées par les propriétaires des biens mis en location dans GMBI. Or ces derniers ne disposent d'aucune incitation à réaliser correctement la déclaration dans la mesure où ils ne supportent pas les conséquences d'une taxation indue. Retrouver le numéro fiscal du redevable de la taxe à partir des seules données d'état civil représente une charge lourde dont les résultats sont incertains. Dès lors, en ce qui concerne cette population de 343 982 locataires de résidences secondaire, la déclaration faisant foi pour fonder la taxation devrait être celle qu'ils doivent désormais réaliser *via* l'encart nouvellement introduit dans la déclaration 2042. La limite est que la seule déclaration de l'adresse de la résidence ne permet pas d'identifier avec certitude le local occupé (dont les caractéristiques fondent l'assiette de la taxation) : c'est pourquoi la mission préconise de solliciter auprès du locataire non seulement l'adresse mais aussi l'invariant du local, donnée connue du propriétaire et en cours de généralisation dans les diagnostics de performance énergétique (DPE) et dans les baux d'habitation depuis le 1^{er} janvier 2024⁷¹.

Proposition n° 4 : Pour les locataires de résidences secondaires, fonder la taxation sur une déclaration réalisée à partir de l'encart déjà introduit dans la 2042, enrichie de l'invariant du local.

il ne saurait être présumé que cette adresse est, sauf preuve contraire apportée par le contribuable, celle de sa résidence principale pour l'établissement de la taxe d'habitation.

⁷⁰ Cet indicateur rapporte la population des usagers particuliers ayant déposé leur déclaration d'impôt sur le revenu et qui ont été taxés sans pénalisation (addition du nombre de déclarations automatiques, de celles reçues spontanément et de celles enregistrées après les travaux de relance) à l'ensemble de la population connue de la DGFIP et considérée comme devant déposer une déclaration.

⁷¹ Article 5 du décret n°2023-796 pris pour l'application de l'article 6 et de l'article 20-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

Parallèlement à cela, la mission préconise de conserver, dans la déclaration d'occupation du propriétaire *via* sa propre déclaration 2042, l'indication d'état civil de l'occupant du local : cette donnée pourrait être mobilisée à des fins de croisement et pour lutter contre le risque de sous-déclaration des locataires. Pour faciliter ces croisements, la déclaration d'occupation du propriétaire pourrait même être enrichie en y ajoutant une question relative au statut d'occupation du bien mis à disposition d'un tiers (occupé à titre principal ou secondaire), une information qui doit logiquement découler du type de bail signé⁷².

Au sein de la catégorie des locataires de résidence secondaire, il convient de distinguer les personnes qui détiennent le bien *via* une SCI⁷³. Pour ces dernières, la mission préconise un système adapté de taxation par défaut dans lequel la société serait redevable de la THRS pour les locaux qu'elle détient occupés par un associé sauf à démontrer que ce local est occupé à titre principal (en renseignant le numéro fiscal de l'associé occupant – donnée déjà sollicitée notamment dans le cadre de la déclaration 2072).

Proposition n° 5 : Pour les SCI, établir la taxation par défaut des locaux occupés par des associés, sauf à prouver que ces derniers sont occupés à titre principal.

A plus long terme, la mission préconise de développer la connaissance de la donnée d'invariant du local loué qu'il soit occupé non seulement à titre secondaire mais aussi principal. La donnée pourrait être sollicitée de façon systématique à chaque déménagement, et les données connues de l'administration progressivement fiabilisées. Cela pourrait permettre, à terme, de rechercher parmi les locaux mis en location, ceux ne correspondant pas à une AFT-IR assimilée à une résidence principale et donc susceptibles d'être taxables.

Proposition n° 6 : Généraliser progressivement la donnée d'invariant du local pour fiabiliser l'adresse fiscale de taxation, assimilée à la résidence principale, et pour faciliter l'identification des résidences secondaires et logements vacants.

Enfin, la mission recommande que les optimisations déclaratives inhérentes à cette taxation soient limitées par le renforcement des procédures de contrôle *a posteriori*.

Proposition n° 7 : Mettre en place un plan de contrôle national à grande échelle pour limiter les optimisations déclaratives entre résidence principale et secondaire, portant sur les propriétaires et les occupants.

⁷² Les dispositions de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs sont d'ordre public et s'appliquent aux locations nues et meublées dès lors qu'elles constituent la résidence principale du locataire, entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge (art. 2 et 25-3 de la loi du 6 juillet 89). A l'inverse les baux dits de « droit commun ou « *civil* » non-soumis aux dispositions d'ordre public de la loi du 6 juillet 1989 sont applicables en cas d'occupation à titre secondaire.

⁷³ Pour la taxation THRS 2024, 465 441 locataires ont été taxés. Le bailleur est une personne physique pour 294 474 avis et une personne morale pour 170 697 avis. Dans 52 % des cas (88 900 avis sur 170 697), le bailleur est une SCI.

3.2.2. Il est nécessaire de faire évoluer les chaînes de taxation, la mission privilégiant le scénario d'adossement à la chaîne de taxe foncière dans un contexte de forte incertitude sur la cible « THO »

S'agissant du traitement de la donnée, un premier scénario consisterait à conserver une chaîne de taxation dite « TH » distincte. De manière alternative, la chaîne de taxation rénovée pourrait s'adosser à la chaîne de taxe foncière, dont le fonctionnement est estimé plus robuste par les services de la DGFIP. Si la chaîne de taxe foncière a normalement pour objet la taxation des seuls propriétaires (scénario 2), elle peut également cibler les locataires de résidences secondaires sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) s'agissant des biens occupés par des fonctionnaires logés (80 000 personnes)⁷⁴(scénario 2bis, [REDACTED]).

Les différents scénarios présentés permettent d'améliorer le taux de détection des locaux à taxer et de réduire le taux d'erreur par rapport à la situation actuelle, dans des proportions comparables d'un scénario à l'autre. Les scénarios 1 et 2bis adressent directement la taxe au redevable, tandis que les scénarios 2 et 2bis présentent l'avantage de mutualiser les chaînes TH et TF, qui taxent les mêmes locaux. Enfin, les premiers éléments de cotation de la complexité technique produits par la DGFIP permettent d'estimer que si chacun des scénarios représente un chantier informatique d'ampleur, les scénarios 2 et 2bis semblent être moins complexes à mettre en œuvre. Ces premiers éléments conduisent la mission à privilégier le scénario 2bis, sous réserve des résultats d'une prochaine étude de cadrage approfondie (cf. *infra*).

Proposition n° 8 : Adosser la taxation des résidences secondaires et logements vacants à la chaîne de taxe foncière, tout en continuant à asseoir la taxe sur l'occupant.

3.2.3. Ces chantiers d'ampleur doivent bénéficier d'une gouvernance partagée et de ressources dédiées en tirant les leçons de la genèse du projet GMBI

Le rapport consacré par la Cour des comptes à la mise en place de GMBI a mis en évidence les défauts de pilotage du projet dès sa conception⁷⁵. On peut notamment relever l'absence de ressources dédiées à la conception de cette solution nouvelle, qui a donc dû mobiliser les effectifs en charge de la gestion courante, contraints par les échéances de la campagne à venir.

⁷⁴ Pour ceux-ci en effet, un code spécifique entré dans Majic permet d'adresser directement l'avis de TEOM à l'occupant.

⁷⁵ Il n'y a par ailleurs jamais eu d'étude de cadrage portant sur la chaîne cible de taxation « THO », ainsi le chiffrage qui avait été réalisé au lancement du projet GMBI (en 2017) est insuffisamment robuste pour être pris en référence.

L'ensemble des évolutions proposées par la mission ci-dessus représente un chantier SI d'ampleur. Il devrait mobiliser un grand nombre de bureaux⁷⁶, dans un contexte d'effectifs en tension à chaque nouvelle campagne de taxation. L'évolution du mode d'acquisition des données et l'adossement de la chaîne de taxation à la chaîne de taxe foncière constituent un « *grand projet* » numérique dont les impacts seront directement visibles par les contribuables⁷⁷. Pour assurer la bonne mise en œuvre de ce projet, la mission préconise la mise en place d'une équipe dédiée composée d'un directeur ou d'une directrice de projet en charge de la coordination des aspects « *métiers* » du projet, en binôme avec un expert ou une experte des systèmes d'information. Dans la mesure où les évolutions proposées devraient impacter les deux sous-directions GF1 et GF3, le directeur ou la directrice de projet devrait être rattaché(e) au chef de service de la gestion fiscale (SGF)⁷⁸. L'équipe projet devrait être entièrement consacrée aux évolutions, et ne pas intervenir dans le processus annuel de production de la taxation, en sollicitant ponctuellement les compétences des équipes opérationnelles. Les besoins de mobilisation des équipes en charge de la production de la taxation doivent être chiffrés et intégrés dans leur plan de charge.

En termes de cadencement, les travaux sur l'adossement de la chaîne de taxation à la chaîne de taxe foncière apparaissent prioritaires sur l'intégration de la déclaration d'occupation à la 2042, en raison du départ prochain à la retraite des agents maîtrisant le fonctionnement des chaînes centrales historiques de taxation TH. L'adossement de la chaîne de taxation à la chaîne de la taxe foncière nécessite d'être complété par une étude de cadrage menée par l'équipe projet⁷⁹, permettant d'affiner ses spécifications. Les évolutions dans le mode d'acquisition des données sont des chantiers informatiques moins complexes, qui peuvent être réalisés de façon indépendante et étalés dans le temps.

Proposition n° 9 : Prévoir une gouvernance adaptée pour la conduite de ce chantier SI d'ampleur.

⁷⁶ La première cotation de complexité informatique réalisée par le service de gestion fiscale et le service des systèmes d'information de la DGFIP identifie 6 bureaux et 6 modules informatiques impactés par les évolutions proposées.

⁷⁷ Au même titre que d'autres projets de systèmes d'information portés par la DGFIP comme le prélèvement à la source et la facturation électronique.

⁷⁸ Le directeur ou la directrice de projet doit être rattaché auprès du service en charge de la maîtrise d'ouvrage du système d'information. A la date de la mission, la maîtrise d'ouvrage de GMBI (Téléfon et GestODL) est partagée entre GF1B (expertise métier) et BSI2 (expertise en maîtrise d'ouvrage informatique), et la maîtrise d'ouvrage de la chaîne de taxation de taxe foncière est réalisée par GF3A. Le projet d'évolution de GMBI et d'adossement à la taxe foncière nécessite de doter le service de gestion fiscale de compétences renforcées en maîtrise d'ouvrage et de l'y recentrer.

⁷⁹ Une étude de cadrage peut donner de premières orientations dès six mois et dure typiquement une année.

3.3. D'autres options peuvent être explorées, qui auront, elles, un impact sur le champ de la taxation et sur les personnes redevables

3.3.1. Le traitement indifférencié des résidences secondaires et logements vacants permettrait de limiter les risques d'optimisation et de stabiliser l'assiette mais implique de taxer l'ensemble des logements laissés volontairement vacants y compris en zone détendue

La mission a souligné que les écarts de taux entre logements vacants et résidences secondaires, hétérogènes sur le territoire, ne semblaient répondre à aucune logique économique (cf. *supra*). Elle a aussi montré la grande difficulté pour l'administration à distinguer objectivement ces deux types de locaux, et les risques d'optimisation fiscale qui en découlent. Dans ce contexte, et tenant compte du rôle de la taxe d'habitation comme impôt de rendement, la taxe pourrait être conçue de façon à assurer une meilleure stabilité et prévisibilité de l'assiette pour les collectivités. Cela pourrait impliquer un alignement des taux appliqués aux résidences secondaires et aux logements vacants. Outre la lutte contre l'optimisation fiscale, cela pourrait permettre d'éliminer les dégrèvements associés aux erreurs de distinction entre les deux types de locaux (16 M€ en 2024).

D'après les simulations réalisées par le bureau GP2A de la DGFIP, s'agissant des communes en zone détendue qui appliquent déjà la THLV, le taux fusionné permettant de conserver le montant actuel des recettes serait en moyenne de 21,5 %, alors qu'il est actuellement de 24,6 % pour la THRS et de 14,6 % pour la THLV – soit une baisse de la fiscalité appliquée aux résidences secondaires et une hausse de la fiscalité appliquée aux logements vacants. La taxation des logements vacants serait par ailleurs introduite dans l'ensemble des communes en zone détendue n'appliquant aujourd'hui pas la THLV, ce qui devrait augmenter de 220 000 environ le nombre de locaux taxés. La mission préconise, dans ce cadre, de conserver des cas d'exonérations en cas de vacance involontaire.

Proposition n° 10 : Fusionner les taux de taxation des résidences secondaires et des logements vacants, tout en maintenant des exonérations lorsque la vacance est involontaire.

3.3.2. La suppression définitive de la taxe d'habitation pour instaurer une surtaxe foncière applicable à partir du second logement détenu implique une extension du champ de la taxation

Allant au-delà du taux unique, cette option prend acte et pousse à son terme la logique de suppression de la THRP initiée en 2017, et avec elle la fin du principe de taxation de l'occupation. La taxe d'habitation qui pèse aujourd'hui sur l'occupant se verrait transformée en une contribution additionnelle à la taxe foncière due par le propriétaire, et applicable pour l'ensemble des logements détenus à l'exception de la résidence principale. Cette option a déjà été étudiée et préconisée par le passé⁸⁰. Au plan théorique, elle est justifiée par la volonté de capter une part plus importante de la rente foncière auprès des multipropriétaires. Cela pourrait contribuer à améliorer la progressivité de la taxe foncière – dont le caractère régressif a été souligné par de récents travaux⁸¹ en ciblant une catégorie de population relativement fortunée : 58 % des multipropriétaires sont ainsi aisés ou plutôt aisés, contre 34 % de l'ensemble des ménages⁸². Elle aurait pour conséquence une augmentation du nombre de locaux taxables, les locaux loués à titre de résidence principale se voyant désormais soumis à taxation (7,3 M de logements nouvellement taxables, selon l'Insee en 2022). L'impact final sur les redevables dépendrait *in fine* du comportement des taux fixés par les communes, qui pourraient évoluer à la baisse pour compenser l'extension de l'assiette. Celle-ci serait également affectée en cas de nécessité d'appliquer à la contribution additionnelle les cas d'exonération de la taxe foncière : d'après l'analyse conduite par la DLF, les taxes additionnelles sont en principe établies selon les règles applicables à la taxe principale à laquelle elles s'ajoutent (cf. BOI-IF-AUT-70, § 80 s'agissant des taxes spéciales d'équipement [TSE] ; BOI-IF-AUT-130 § 40 s'agissant de la taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France). Ce principe connaît toutefois des exceptions. Les taxes additionnelles peuvent notamment faire l'objet d'exonérations spécifiques : ainsi la TEOM, en tant que « *taxe annexe à la TFPB* » (BOI-IF-AUT-90-10, § 260), en est autonome.

Outre la clarification des objectifs de la taxation, et la possibilité de s'appuyer sur la chaîne de taxe foncière, cette option permettrait de simplifier considérablement la charge déclarative et administrative, en ne rendant plus nécessaire la déclaration d'occupation à des fins de taxation.

⁸⁰ Rapport final de la mission « Finances locales », mandatée par le Premier Ministre et co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, mai 2018.

⁸¹ Insee, Mathias André, Olivier Meslin, *Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés* (Insee Analyses, n 91), décembre 2023.

⁸² Insee, Mathias André, Olivier Meslin, Céline Arnold, *24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers*, novembre 2021.

3.4. La mission propose d'explorer une nouvelle piste de révision de l'assiette de la fiscalité directe locale, sur la base d'un modèle de prédiction de la valeur foncière à la maille de l'Iris

La question de l'opportunité de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation peut légitimement être posée, notamment au regard du bilan tiré de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (cf. annexe I). Les analyses menées par le PSD de l'IGF ont montré que la révision a supposé de nombreuses extrapolations compte tenu du caractère parcellaire de la collecte de données au cours de la campagne déclarative de 2013, et que les avants projets proposés par l'administration ont parfois fait l'objet de retraitements importants de la part des commissions locales. Cette réforme a représenté une charge importante pour les services, sans atteindre l'objectif de traduction de la valeur économique des biens, la majorité des variations liées à la révision ayant été neutralisée par l'application des mécanismes correcteurs. *In fine*, la valeur locative des biens n'a pas évolué de façon significative avant/après la réforme et devrait demeurer durablement décorrélée de la valeur de marché. Malgré ses difficultés, cette réforme apparaît toutefois inévitable pour une série de raisons d'ordre :

- ♦ politique : la révision générale des valeurs locatives constitue une demande régulière des élus (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Intercommunalités de France, France Urbaine ainsi que les organisations syndicales⁸³), réaffirmée dans le récent rapport du Sénat⁸⁴ sur la libre administration des collectivités territoriales (juillet 2025) ;
- ♦ pratique : le système d'évaluation actuel, avec la classification en catégories et le rattachement à des locaux de référence constitue un point de fragilité réel souligné par les services fonciers locaux ;
- ♦ juridique : au-delà du risque contentieux lié aux rattachements des locaux à une mauvaise catégorie ou encore à la disparition des locaux de référence, on peut souligner la décision de la cour constitutionnelle fédérale allemande du 10 avril 2018 ayant censuré la réglementation relative à la taxe foncière en raison de l'ancienneté des valeurs de référence.

⁸³ Rapport de M^{me} Christine Pirès Beaune et de M. David Amiel, juin 2025.

⁸⁴ Rapport de la commission d'enquête du Sénat n° 834 (2024-2025), déposé le 8 juillet 2025.

La voie proposée par l'article 146 de la loi de finances pour 2020, appelle plusieurs observations. En premier lieu, la méthodologie de calcul des valeurs locatives cadastrales (VLC) bien que simplifiée par rapport à l'existant (disparition des locaux de référence, fin de la prise en compte des éléments de confort pour le calcul de la surface nette pondérée) demeure complexe. Elle implique par ailleurs de disposer de données de loyers fiables permettant de couvrir une partie satisfaisante du parc. Or, comme le laissait présager le bilan de l'expérimentation relative aux locaux d'habitation lancée en 2015⁸⁵ et les défis d'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels (cf. *supra*), cette condition est loin d'être garantie : en témoigne les résultats de la collecte -à ce stade facultative - de données de loyers *via* GMBI depuis 2023 (seuls 62 % des locaux déclarés comme loués disposent d'une valeur de loyer). La mauvaise qualité de ces données a conduit au report de l'opération de collecte obligatoire : initialement prévue en 2023, elle a d'abord été repoussée à 2025 et devrait l'être à nouveau en 2027 pour 2030. La mission observe par ailleurs que cette réforme est peu anticipée par les services. La mise à jour des SI nécessaire pour l'intégration des nouveaux paramètres d'actualisation, estimée à un an par le bureau GF3A de la DGFIP, n'a pas été planifiée et les travaux sur le rapport retraçant les conséquences de la révision, dont la remise au Parlement est toujours prévue au plus tard le 1er septembre 2026, n'ont pas été lancés (alors que sa réalisation pourrait nécessiter plus d'un an, notamment afin de réaliser les simulations et de traiter les enjeux de sortie du coefficient de neutralisation). Enfin, la réforme ne fait l'objet d'aucune communication auprès des élus locaux.

Dans ce contexte, et à partir des travaux menés par le PSD de l'IGF, détaillés en annexe III, la mission préconise de renoncer au dispositif prévu par la loi de finances pour 2020, pour plutôt conduire l'actualisation des bases foncières sur la base d'un modèle de prédiction des tarifs au m² par Iris⁸⁶ entraîné sur les données de transactions foncières (base « *demande de valeur foncière* », DVF)⁸⁷ en distinguant maisons et appartements. Ces données, actualisées en continu, apparaissent en effet à la fois plus complètes, plus représentatives du parc, et plus fiables que les données relatives aux valeurs locatives, qui ne peuvent être obtenues qu'en sollicitant le propriétaire dans le cadre de campagnes déclaratives. Le choix de l'Iris comme donnée exogène et stable d'une année sur l'autre facilite les travaux d'actualisation au fil de l'eau et évite la superposition de deux cartes d'assiette et de taux. Elle est par ailleurs suffisamment fine pour tenir compte des différences au niveau *infra*-communal (ils regroupent entre 1 800 et 5 000 habitants) et intégrer suffisamment d'homogénéité en termes de proximité aux services publics et aux aménités, et de dynamiques locales du marché immobilier. À terme, la bascule vers la « *valeur foncière* » ainsi mesurée devrait amener à s'interroger sur l'assiette des locaux professionnels pour des raisons à la fois pratiques (perspective de transposer la facilité de mise à jour aux locaux professionnels) et juridiques (risque de rupture du principe d'égalité en cas de différence de traitement entre locaux professionnels et locaux d'habitation si les premiers étaient évalués en fonction de la valeur locative, et les seconds de la valeur foncière sans mécanismes garantissant suffisamment l'équivalence).

⁸⁵ « Près de 5,5 millions de locaux d'habitation sont actuellement recensés dans les 5 départements d'expérimentation. 2,1 millions de déclarations étaient attendues sur les 5,5 millions de locaux d'habitation recensés, compte tenu des choix faits par la DGFIP de n'envoyer des déclarations révision qu'aux seuls propriétaires bailleurs. Cependant seuls 1,6 millions de locaux ont fait l'objet de déclarations et le panel de locaux utilisé dans le cadre des simulations ne pouvait se réduire à ce nombre. Pour tous les autres locaux des 5 départements d'expérimentation, il a donc été décidé de déduire la catégorie et la surface « révisées » des informations actuellement connues de la DGFIP sur les 5,5 millions de locaux d'habitation des 5 départements ».

⁸⁶ Notion développée par l'Insee, l'IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique) constitue la brique de base en matière de diffusion de données *infra*-communales. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours identifiables sans ambiguïté et stables dans le temps.

⁸⁷ Décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018.

Proposition n° 11 : Lancer les travaux d'actualisation de la valeur foncière des locaux d'habitation à partir d'un modèle d'estimation des tarifs au m² par Iris reposant sur les données de transactions foncières.

La mise en place de cette mesure devrait conduire à étendre la collecte de données DVF à l'Alsace-Moselle et à Mayotte et à poursuivre les efforts d'amélioration de la qualité de la base (cf. annexe III). Pour favoriser l'acceptabilité d'un tel modèle, la mission préconise d'assurer la plus grande transparence sur les règles de l'algorithme ainsi que sur ses résultats. Des mécanismes de lissage simples et à durée limitée devraient également être introduits pour atténuer l'impact d'une telle réforme sur les finances des collectivités et sur le niveau d'imposition des contribuables.

Une telle réforme pourrait s'envisager dans le cadre d'une refonte plus globale de la fiscalité directe locale, intégrant non seulement l'ajustement des taux, mais également une amélioration de la progressivité de l'imposition (cf. 3.3.2.), en s'inspirant de l'exemple danois (cf. encadré 4).

Encadré 4 : La réforme de l'impôt sur la propriété immobilière au Danemark

« En 2017 a été adoptée une grande réforme de l'impôt sur la propriété immobilière qui a entraîné la révision de la juste valeur marchande des biens. (...) Afin d'amortir l'alourdissement de la pression fiscale et de renforcer l'adhésion politique, l'État a intégré l'actualisation des valeurs cadastrales dans une réforme globale de l'impôt sur la propriété immobilière. Le taux légal a été ramené de 1 % à 0.6 % et une surtaxe visant les propriétés de grande valeur a été appliquée au-delà d'un certain seuil. Pour répondre aux problèmes de liquidité et protéger les propriétaires occupants, les assujettis dont l'impôt global augmente en raison du nouveau système ont pu bénéficier d'un abattement en 2021 et auront la possibilité de reporter l'augmentation future de l'impôt périodique sur la propriété immobilière jusqu'à la vente du bien. L'approche globale de la réforme de l'assiette de l'impôt sur la propriété immobilière au Danemark a sans doute contribué sensiblement à son acceptation politique. Même si les mesures d'indemnisation des contribuables lésés vont avoir une incidence sur les recettes fiscales à court terme, la réforme permet d'accroître l'équité et le futur potentiel de mobilisation de recettes de l'impôt, et devrait réduire la volatilité des prix de l'immobilier à long terme ».

Source : OCDE, La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, n° 29, 2022.

Rapport

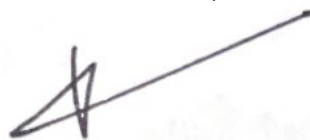
À Paris, le 3 octobre 2025
Les membres de la mission,

L'inspectrice des
finances,

A stylized, cursive signature in black ink, featuring a prominent horizontal line across the middle.

Louise Auffray

L'inspectrice des
finances,

A stylized, cursive signature in black ink, with a long, sweeping horizontal line extending to the right.

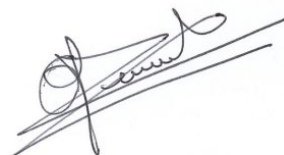
Albane Miron de l'Espinay

L'adjointe à la cheffe du pôle
Science des données de l'IGF

A stylized, cursive signature in black ink, with a prominent horizontal line across the middle.

Agathe Rosenzweig

Le *Data scientist* du pôle
Science des données de l'IGF

A stylized, cursive signature in black ink, with a prominent horizontal line across the middle.

Olivier Pernet-Coudrier

Sous la supervision de

L'inspectrice générale des
finances,

A stylized, cursive signature in black ink, with a prominent horizontal line across the middle.

Pascale Dugos

L'inspecteur général des
finances,

A stylized, cursive signature in black ink, with a prominent horizontal line across the middle.

François Auvigne

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	PISTES D'ÉVOLUTION DE L'ASSIETTE FONCIÈRE
ANNEXE II :	ÉCONOMIE GÉNÉRALE DES DÉGRÈVEMENTS DES TAXES D'HABITATION
ANNEXE III :	CONNAISSANCE STATISTIQUE DE L'OCCUPATION DES LOGEMENTS
ANNEXE IV :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIECE JOINTE :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Pistes d'évolution de l'assiette foncière

SOMMAIRE

1. SI UN CONSENSUS EXISTE SUR LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER LES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES, LES CONSÉQUENCES REDISTRIBUTIVES DE CETTE RÉFORME ONT JUSQU'À PRÉSENT CONDUIT À EN DIFFÉRER LA MISE EN ŒUVRE	1
1.1. Le mode de calcul complexe des valeurs locatives cadastrales doit permettre de refléter le loyer théorique du bien.....	1
1.2. Les paramètres de calcul des valeurs locatives, tout en ne tenant pas suffisamment compte des changements de consistance des biens, ignorent l'évolution des conditions du marché.....	2
1.3. Les tentatives de révision générale des tarifs s'étant heurtées à l'ampleur de leurs effets redistributifs, la réforme engagée en 2012 sur les locaux professionnels s'est accompagnée de plusieurs mécanismes atténuateurs.....	5
2. LA RÉFORME PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2020 NE DEVRAIT PAS PERMETTRE DE RÉSOUDRE LES DIFFICULTÉS D'ACTUALISATION DES VALEURS LOCATIVES EN CONTINU.....	10
3. LA MISSION PROPOSE UNE BASCULE VERS LA VALEUR FONCIÈRE, PRÉDITE À LA MAILLE DE L'IRIS GRÂCE À UN MODÈLE ENTRAÎNÉ SUR LES DONNÉES DE TRANSACTION FONCIÈRE.....	13
3.1. Le choix de la meilleure assiette d'imposition doit d'abord tenir compte des données disponibles et de leur facilité de mise à jour.....	13
3.2. La mission préconise de s'appuyer sur un modèle de prédiction des tarifs par Iris pour attribuer une valeur à tous les biens du parc.....	21

1. Si un consensus existe sur la nécessité de réviser les valeurs locatives cadastrales, les conséquences redistributives de cette réforme ont jusqu'à présent conduit à en différer la mise en œuvre

1.1. Le mode de calcul complexe des valeurs locatives cadastrales doit permettre de refléter le loyer théorique du bien

La valeur locative cadastrale (VLC) sert d'assiette pour le calcul des impôts fonciers – taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe d'habitation (TH) et cotisation foncière des entreprises (CFE) - conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes et des textes pris pour son application.

Elle doit, en principe, refléter le loyer théorique que le bien pourrait générer, dans « *des conditions de prix normales, c'est-à-dire telles qu'on peut les constater sur un marché où joue régulièrement la loi de l'offre et de la demande* »¹.

Les modalités de calcul des VLC ont été fixées par la loi n°68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux. S'agissant des locaux d'habitation, les règles sont fixées à l'article 1496 du code général des impôts (cf. encadré 1).

¹ Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP), BOI-IF-TFB-20-10-10-30.

Annexe I

Encadré 1 : Méthode de calcul des VLC

Les valeurs locatives aujourd'hui utilisées pour le calcul des impôts fonciers ont été fixées à l'issue des opérations de révision menées en 1970. Celles-ci ont d'abord reposé sur la définition de zones homogènes du point de vue du marché locatif au sein de chaque commune. Sur cette base, ont été établies de premières classifications communales : celles-ci listent, par nature de construction (maisons individuelles immeubles collectifs dépendances bâties isolées) les différentes catégories de locaux existants au sein de la zone. L'article 324 H de l'annexe III du CGI fixe les huit catégories de maisons individuelles et d'immeubles collectifs, qui tiennent compte d'une multiplicité de critères :

- caractère architectural de l'immeuble (de « *nettement somptueux* » à « *délabré* ») ;
- qualité de la construction (d' « *excellente* » à « *particulièrement défectueuse* ») ;
- distribution du local : conception générale, pièces de réception, locaux d'hygiène ;
- équipements : eau, WC, chauffage central, ascenseur, tapis d'escalier ;
- impression d'ensemble.

Chaque catégorie de la classification communale a ensuite été illustrée par le choix d'un ou plusieurs locaux de référence choisis au sein de la zone.

La valeur locative des locaux de la commune a ensuite été déterminée de la façon suivante :

- chaque local s'est vu classer dans l'une des catégories de locaux existant ;
- sa surface pondérée a été calculée conformément à l'article 324 M de l'annexe III au CGI, en appliquant à la surface réelle² un certain nombre de correctifs qui varient selon sa catégorie, et tiennent compte : de la nature des divers éléments composant le local, de son importance relative, de l'état d'entretien de la construction, de la situation de l'immeuble dans la commune, de l'emplacement du local ainsi que de son confort ;
- cette surface pondérée a été multipliée par le tarif d'évaluation de la catégorie du local, déterminé en tenant compte du niveau des loyers des locaux de référence à la date de référence de la révision (soit au 1^{er} janvier 1970).

Source : CGI, BOI-IF-TFB-20-10-20.

1.2. Les paramètres de calcul des valeurs locatives, tout en ne tenant pas suffisamment compte des changements de consistance des biens, ignorent l'évolution des conditions du marché

En théorie, et en application de l'article 1516 du code général des impôts (CGI), les différents paramètres de calcul des VLC doivent être régulièrement mis à jour. En particulier :

- ◆ la catégorie à laquelle est rattaché le local et le calcul de sa surface pondérée doit évoluer pour tenir compte des différents changements pouvant affecter le bien ;
- ◆ le tarif au m² de la catégorie doit suivre l'évolution des conditions du marché : aussi la loi prévoit-elle l'exécution de révisions générales « *dans les conditions fixées par la loi* », des actualisations triennales entre chaque révision, et, dans l'intervalle, l'application de coefficients de revalorisation annuels (article 1518 bis).

Dans les faits, la mise à jour des paramètres de calcul depuis 1970 n'est pas assurée.

² La surface réelle est donc égale à la surface totale, mesurée au sol ou plancher entre murs ou séparations (de plinthe à plinthe), des pièces et annexes affectées exclusivement à l'habitation. Elle est donc différente de la surface habitable telle que définie dans le code de la construction et de l'habitation (article R.111-2) avec la limite des 1,80 m de hauteur instituée par la loi Carrez.

Annexe I

En premier lieu, le suivi des changements pouvant affecter le bien, nécessaire pour fiabiliser la catégorie du local et les paramètres de calcul de sa surface pondérée, constitue une opération trop lourde pour être réalisée de façon exhaustive. Elle suppose en effet de détecter et de tenir compte de toute construction nouvelle, changement de consistance ou d'affectation du bien, de tout changement dans l'une de ses caractéristiques physiques (modification du coefficient d'entretien), et de tout changement d'environnement (modification du coefficient de situation générale ou particulière). Le suivi, ni exhaustif, ni systématique, repose aujourd'hui essentiellement sur une base déclarative, et en particulier :

- ◆ sur les déclarations de changements de consistance (extension, division, démolition), effectuées par les propriétaires en application de l'article 1406 I du CGI. Ces déclarations sont sollicitées auprès du propriétaire via le module Surf³, à la suite du dépôt des demandes de permis de construire ou autorisations d'urbanisme en mairie (transmises à la DGFIP via le flux Sitadel, non-exhaustif et dont la qualité est inégale d'après les entretiens conduits par la mission dans les services fonciers locaux). Les déclarations de changement de consistance sont effectuées *via* le formulaire GMBI (qui se substitue aux déclarations papier de type H1 ou H2), conformément à l'article 321 E de l'annexe III du CGI. En revanche, aucune déclaration n'est attendue du propriétaire en cas de changement lié aux éléments de confort ;

³ Module de l'application GestLoc utilisé pour la surveillance et la relance des déclarations foncières et de taxes d'urbanisme et qui se substitue à l'application existante Lascot pour sa partie fiscale.

Annexe I

- ◆ sur des opérations de vérifications sélectives des locaux (VSL)⁴ assurées par les services fiscaux qui sollicitent une nouvelle déclaration auprès du propriétaire. D'après les entretiens conduits par la mission, confirmés par les conclusions du rapport d'audit de la mission risque audit (MRA) de juin 2024, les opérations de VSL sont en « *perte de vitesse* », car jugées moins prioritaires que d'autres missions, ceci malgré les sollicitations croissantes des collectivités⁵. La MRA estime à 40 % les directions locales n'ayant effectué aucune opération de VSL en 2023 (33 % en 2021 et 30 % en 2022). Dans le même temps, la moyenne nationale d'opérations réalisées est divisée par deux entre 2021 et 2023 (1 121 opérations en moyenne par département en 2021, contre 458 en 2023). L'année 2023 demeure cependant particulière, le déploiement de l'application GMBI ayant fortement mobilisé les services fonciers au détriment de leurs autres missions. Les opérations de VSL concernent notamment le changement de catégorie des locaux d'habitation de catégorie 7 et 8 « *censés être dépourvus de confort élémentaire, alors qu'ils ont souvent été réhabilités ou aménagés.* »⁶, avec un gain financier pour les collectivités relativement limité⁷. Par ailleurs elles sont le plus souvent réalisées à distance, sans déplacement des agents sur le terrain. Pour faciliter ces opérations, le rapport de la MRA évoque la possibilité de conduire des opérations de mise à jour de masse sur les éléments de confort - consistant en l'ajout automatique des éléments WC, eau courante, électricité et douche aux locaux de catégories 1 à 6. Il incite également à développer le recours aux nouveaux outils à disposition de l'administration fiscale en particulier liés à l'intelligence artificielle : le projet Foncier innovant⁸ a permis de taxer plus de 20 000 piscines au titre de la taxe foncière au cours de l'année 2022 pour un supplément de recettes estimé à 10 M€. Ces tentatives de réévaluation automatique de la qualité des biens ne peuvent toutefois se passer de déclaration des propriétaires sans assumer un risque contentieux, comme en témoigne la récente décision du tribunal administratif de Grenoble⁹.

⁴ La VSL consiste en la fiabilisation des valeurs locatives cadastrales, réalisée dans la majorité des cas grâce à un partenariat entre la DGFIP et les collectivités locales qui permet de définir les objectifs et axes de contrôle de l'évaluation des locaux existants, soumis à une imposition locale (d'habitation ou d'activité professionnelle). Source : Mission Risque Audit (MRA), Mission d'audit n° 2023-14, *La vérification sélective des locaux*, juin 2024.

⁵ Mission Risque Audit (MRA), Mission d'audit n° 2023-14, *La vérification sélective des locaux*, juin 2024.

⁶ Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, janvier 2017.

⁷ Mission Risque Audit (MRA), *Ibid* : « À titre d'illustration, pour une communauté de 19 communes ayant demandé au SDIF une opération de VSL sur les locaux de catégories 7 et 8, le résultat final représente une augmentation de la valeur locative de l'ordre de 125 194 €, soit en moyenne un gain d'environ 3 300 € par commune et par année. Dans une autre direction, des opérations liées à l'ajout d'éléments de confort sur près de 1 000 locaux d'habitation (à l'exclusion des locaux de catégories 7 et 8), ont généré un rendement d'environ 33 000 €, soit environ 33 € par local »

⁸ MRA, *Ibid* : « Il s'agit d'un projet permettant à l'administration fiscale de recourir aux technologies novatrices d'intelligence artificielle pour automatiser l'exploitation des prises de vue aériennes et de l'ensemble des données recueillies par l'administration fiscale. Il vise, en optimisant le processus de détection des constructions ou aménagements non déclarés, à lutter plus efficacement contre les anomalies déclaratives et répondre ainsi aux principes d'équité et de justice fiscale des citoyens ».

⁹ Tribunal administratif de Grenoble - Juge unique 4, 29 décembre 2023 / n° 2107716 : « *Lorsqu'une imposition est, telle la taxe foncière sur les propriétés bâties, assise sur la base d'éléments qui doivent être déclarés par le redevable, l'administration fiscale ne peut établir, à la charge de celui-ci, des droits excédant le montant de ceux qui résulteraient des éléments qu'il a déclarés qu'après l'avoir, conformément au principe général des droits de la défense, mis à même de présenter ses observations.* »

Annexe I

En second lieu, les tarifs au m² correspondant à chaque catégorie n'ont jamais fait l'objet de révision générale depuis leur définition en 1970. Une seule actualisation triennale des valeurs locatives a eu lieu, ayant permis d'intégrer les évolutions constatées à la maille départementale entre 1970 et 1980. Depuis, les valeurs locatives sont revalorisées chaque année par l'application d'un coefficient forfaitaire national votée en loi de finances conformément à l'article 1518 bis du CGI, sans tenir compte de l'évolution hétérogène des loyers sur le territoire. Depuis la loi de finances pour 2018, ce coefficient se réfère à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation¹⁰. En 2023, le coefficient de revalorisation forfaitaire a été fixé à 1,071, soit une hausse forfaitaire de 7,1 % de la base de calcul des propriétés bâties et non bâties (hors locaux professionnels).

1.3. Les tentatives de révision générale des tarifs s'étant heurtées à l'ampleur de leurs effets redistributifs, la réforme engagée en 2012 sur les locaux professionnels s'est accompagnée de plusieurs mécanismes atténuateurs

La non prise en compte de l'évolution de la consistance de biens et de la réalité du marché conduit à ce que les valeurs locatives soient aujourd'hui déconnectées de la valeur réelle des locaux d'habitation. Cette obsolescence (i) engendre des inégalités entre contribuables et contribue au caractère régressif de la fiscalité directe locale, (ii) pousse à la déconnexion entre la base taxable et le service public local, et (iii) fait reposer l'évolution de l'assiette taxable essentiellement sur les constructions neuves et les rénovations extérieures ce qui favorise les communes dotées d'un parc immobilier récent ou rénové « *structurellement* »¹¹. Ce constat est ancien, et largement partagé. Dès 1989, le Conseil des impôts¹² recommandait de revoir le 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.

La tentative de révision de 1990 a échoué. La loi n° 90-669 de 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux a proposé une révision des assiettes foncières de l'ensemble des locaux (d'habitation et professionnels), désignées comme « *évaluations cadastrales* » plutôt que « *valeurs locatives* », et la remise au Parlement d'un rapport retraçant l'ensemble des conséquences de la révision. La réforme a finalement été suspendue dans l'attente d'« *évaluations complémentaires* », et n'a finalement jamais vu le jour¹³ : elle conduisait en effet à une hausse de plus de 50 % des cotisations pour 12 % des locaux soumis à la TFPB et 7 % des locaux soumis à la TH (cf. tableau 1) avec un impact particulièrement fort pour les contribuables les plus aisés et au bénéfice des plus modestes (cf. tableau 2)¹⁴.

¹⁰ Article 1518 bis du CGI : « à compter de 2018, dans l'intervalle de deux actualisations prévues à l'article 1518, les valeurs locatives foncières sont majorées par application d'un coefficient égal à 1 majoré du quotient, lorsque celui-ci est positif, entre, d'une part, la différence de la valeur de l'indice des prix à la consommation harmonisé du mois de novembre de l'année précédente et la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année et, d'autre part, la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année ».

¹¹ Dominique Bur et Alain Richard, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018.

¹² 10ème rapport du Conseil des impôts, relatif à la fiscalité locale, cité par le rapport Courson-Mattei, 2018.

¹³ Journal officiel du Sénat, Réponse du ministère du budget à la question de M. DREYFUS-SCHMIDT Michel (Territoire de Belfort - SOC), publiée le 19 mai 1994

¹⁴ CPO, La fiscalité locale, mai 2010.

Annexe I

Tableau 1 : Ampleur des transferts de charges qui auraient résulté de la révision générale de 1990-1992

Taxe	Part des locaux dont la cotisation...				
	diminue de plus de 50 %	diminue de 5 % à 50 %	reste stable (-5 % à +5 %)	augmente de 5 % à 50 %	augmente de plus de 50 %
TFPB	1 %	28 %	21 %	38 %	12 %
TH	1 %	39 %	22 %	31 %	7 %
TP	1 %	12 %	51 %	25 %	11 %

Source : Rapport sur les finances locales, Direction générale des collectivités locales, Direction du Budget, Direction de la législation fiscale, mars 2002 – cité par CPO, La fiscalité locale, mai 2010.

Tableau 2 : Évolution des cotisations moyennes de taxe d'habitation en cas de révision générale (en 1990)

Tranche de revenu net imposable (en F)	Évolution de la cotisation moyenne en cas de révision générale
50 000 et moins	-2,7 %
50 001 à 100 000	-1,5 %
100 001 à 200 000	+ 0,9 %
200 001 à 400 000	+ 5,6 %
Plus de 400 000	+ 15,9 %
Ensemble	+1,1 %

Source : Rapport sur les finances locales, Direction générale des collectivités locales, Direction du Budget, Direction de la législation fiscale, mars 2002 – cité par CPO, La fiscalité locale, mai 2010.

Le projet de réforme a été relancé en 2010 et 2012. L'article 34 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, modifié par l'article 37 de la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, a relancé le projet de révision des valeurs locatives. Elle est initiée par étape, la réforme des locaux professionnels, apparaissant comme un « *préalable* » à celle des locaux d'habitation (3,3 millions de locaux professionnels, à rapporter à 33 millions de locaux d'habitation¹⁵) et dans l'espoir de faciliter la conduite et l'acceptation de la réforme.

Le maintien d'une valeur locative administrée avait finalement été justifié par deux grands motifs¹⁶ alors que le passage à la valeur vénale (« *concept plus directement compréhensible pour le contribuable* ») avait été discuté lors de la concertation menée en 2010 avec les associations d'élus et les représentants des professionnels :

- ♦ « pour la grande majorité des locaux, la valeur vénale n'est pas une donnée disponible en gestion pour l'administration fiscale. L'administration a en effet connaissance des valeurs vénales uniquement au moment des mutations à titre onéreux ou gratuit. Or, le taux de rotation moyen de l'ensemble des locaux est d'environ 25 ans. Une prise en compte au fil de l'eau ferait donc coexister deux types d'assiette pour les impôts locaux (valeur vénale et valeur locative). La prise en compte de la valeur vénale en une seule fois nécessiterait quant à elle d'instaurer une obligation déclarative pour l'ensemble des propriétaires de locaux avec toutes les difficultés inhérentes à l'appréciation de la valeur vénale d'un bien (cf. déclaration ISF) ;

¹⁵ Rapport d'information n° 593 (2011-2012), *Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation*, juin 2012.

¹⁶ Rapport de simulation de la DGFIP relatif à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels de juillet, août 2015.

Annexe I

- ◆ *le marché immobilier est cyclique, rendant la valeur vénale volatile. Pour suivre ces aléas, des mises à jour très fréquentes et lourdes en gestion seraient indispensables. Les retournements de conjoncture auraient par ailleurs des conséquences dommageables sur le financement des budgets des collectivités territoriales et EPCI. ».*

Une large phase de collecte des données (loyers, catégories, surfaces des locaux) a donc été engagée auprès des propriétaires des locaux professionnels en 2013. Sur cette base, les commissions locales¹⁷ ont été chargées d'arrêter les secteurs et les grilles tarifaires associées, et de définir les coefficients de localisation. L'ensemble des nouveaux paramètres collectifs d'évaluation a finalement été intégré aux bases d'imposition en 2017.

Pour éviter de nouveaux décalages dans le niveau des bases par rapport à la réalité du marché locatif, il était prévu une mise à jour annuelle des tarifs en fonction de l'évolution des loyers mise en œuvre à compter de 2019 et une actualisation sexennale des paramètres collectifs (secteurs, grilles tarifaires, coefficients). Les travaux nécessaires à cette actualisation ont été menés pour la première fois en 2022 sur la base des données 2021.

Cette réforme s'est accompagnée de plusieurs dispositifs visant à limiter les effets redistributifs entre communes et entre ménages et ainsi réduire les écarts entre les gagnants et les perdants :

- ◆ un mécanisme de planchonnement ayant pour effet de **réduire de moitié le gain des « gagnants » de la réforme pour le reverser aux « perdants »** ;
- ◆ un mécanisme de lissage des variations de cotisations, initialement prévu sur 5 ans et porté à 10 ans par la loi de finances rectificative pour 2015. D'abord applicable pour les variations de cotisations supérieures à 10 % et 200 €, il s'applique désormais dès le premier euro ;
- ◆ un coefficient de neutralisation, qui résulte de la révision décalée des valeurs des locaux professionnels et d'habitation, et vise à maintenir la part respective des deux catégories de locaux au sein de l'assiette des impôts de chaque collectivité.

Si la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels avait vocation à servir de « test » pour préparer la réforme des locaux d'habitation, douze ans plus tard, plusieurs enseignements peuvent en être tirés :

- ◆ **un sentiment de manque d'information des élus et des difficultés de mobilisation des commissions locales :** les élus ont regretté un manque d'information et la non communication des grilles tarifaires et fiches d'impact à l'échelle communale¹⁸. Par ailleurs ont été relevées au niveau local des difficultés de tenue des réunions de la CDVL en l'absence de quorum, des travaux très chronophages sur une longue période et une lourdeur des travaux itératifs entre les commissions départementales et locales ;
- ◆ **une méthode de calcul complexe et peu transparente, fragilisée par le manque de données disponibles :**
 - la collecte des loyers par la voie déclarative ne permet pas d'assurer des données en nombre et en qualité suffisants pour établir les grilles tarifaires. D'après les analyses réalisées par le pôle de science des données de l'IGF sur les avant-projets transmis par l'administration aux commissions pour l'initialisation en 2013 (cf. pièce jointe 2), 52,0 % seulement des groupes de locaux pour lesquels étaient attendus un tarif présentaient un nombre « significatif » d'observations de loyer. Lors de l'actualisation tentée en 2022, ce nombre tombe à 34,4 % soit à peine plus d'un tiers ;

¹⁷ Décret n° 2013-993 du 7 novembre 2013 fixant les modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des commissions départementales des impôts directs locaux.

¹⁸ AMF, Éléments techniques sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation, juin 2017.

Annexe I

- les commissions locales, chargées de définir les tarifs et secteurs sur la base des avant-projets ainsi transmis, les ont faites évoluer de façon significative, y compris pour les groupes de locaux disposant d'un nombre jugé « *significatif* » d'observations. Ces évolutions n'ont pas été systématiquement justifiées, ce qui a conduit à encadrer de façon plus stricte les travaux des commissions dans le cadre des travaux d'actualisation (voir le décret n° 2022-127 du 5 février 2022).
- ◆ **des opérations multiples d'atténuation des impacts de la réforme ont été mises en œuvre, qui contredisent l'objectif premier de la réforme, à savoir « le rééquilibrage de la mesure des richesses d'un territoire à l'autre »¹⁹.** Les données collectées par le DESF montrent en effet comment l'application des mécanismes atténuateurs aux bases (neutralisation, planchonnement) a conduit à réduire significativement l'impact de la réforme (cf. tableaux 3 et 4). À ces derniers s'ajoute l'effet des mécanismes de lissage (cf. *supra*).

Tableau 3 : Nombre et part de locaux par tranche d'évolution de valeur locative, avant et après application des mécanismes atténuateurs

Tranches d'évolution de VL	Avant		Après	
	Nombre de locaux	Poids dans l'ensemble des locaux	Nombre de locaux	Poids dans l'ensemble des locaux
] -100%; -50%]	30 583	1%	3 123	0%
] -50%; -40%]	10 923	0%	48 963	1%
] -40%; -30%]	14 216	0%	174 366	5%
] -30%; -20%]	15 918	0%	360 707	11%
] -20%; -10%]	22 507	1%	580 654	17%
] -10%; -0%]	28 915	1%	546 469	16%
0%	3 733	0%	51 965	2%
]0%; 5%]	13 038	0%	183 048	5%
]5% ; 10%]	17 753	1%	198 522	6%
]10% ; 20%]	46 955	1%	327 287	10%
]20% ; 30%]	45 099	1%	189 318	6%
]30% ; 40%]	64 411	2%	163 089	5%
]40% ; 50%]	61 248	2%	107 210	3%
]50% ; 60%]	60 856	2%	71 481	2%
]60% ; 70%]	83 230	2%	68 122	2%
]70% ; 80%]	78 076	2%	46 414	1%
]80% ; 90%]	83 657	2%	36 743	1%
]90% ; 100%]	87 068	3%	30 739	1%
]100% ; +∞[	2 643 680	77%	223 646	7%
Total	3 411 866	100%	3 411 866	100%

Source : DESF. Lecture : 2 643 680 (soit 77%) locaux ont une évolution de VL supérieure à 100% avant application des mécanismes atténuateurs ; Ce nombre passe à 223 646 (7%) après application des mécanismes atténuateurs (neutralisation, planchonnement).

¹⁹ Dominique Hoorens, « *Réflexions sur la réforme des valeurs locatives* », RFFP septembre 2011 n° 115.

Annexe I

Tableau 4 : Nombre et part de communes par tranche d'évolution de valeur locative, avant et après application des mécanismes atténuateurs

	Avant		Après	
Tranches d'évolution de VL	Nombre de communes	Poids dans l'ensemble des communes	Nombre de communes	Poids dans l'ensemble des communes
] -100%; -50%]	123	0%	4	0%
] -50%; -40%]	34	0%	140	0%
] -40%; -30%]	40	0%	239	1%
] -30%; -20%]	36	0%	383	1%
] -20%; -10%]	68	0%	828	2%
] -10%; -0%]	70	0%	4 136	12%
0%	5	0%	13 926	41%
]0%; 5%]	34	0%	6 614	19%
]5% ; 10%]	41	0%	2 949	9%
]10% ; 20%]	73	0%	2 302	7%
]20% ; 30%]	93	0%	688	2%
]30% ; 40%]	126	0%	518	2%
]40% ; 50%]	134	0%	255	1%
]50% ; 60%]	141	0%	176	1%
]60% ; 70%]	202	1%	148	0%
]70% ; 80%]	241	1%	95	0%
]80% ; 90%]	298	1%	79	0%
]90% ; 100%]	273	1%	59	0%
]100% ; +oo[	31 909	94%	402	1%
Total	33 941	100%	33 941	100%

Source : DESF. Lecture : 31 909 (soit 94%) communes ont une évolution de VL supérieure à 100% avant application des mécanismes atténuateurs ; Ce nombre passe à 402 (1%) après application des mécanismes atténuateurs (neutralisation, planchonnement).

En 2022, les premiers travaux d'actualisation des paramètres collectifs auraient dû conduire à une importante revalorisation des tarifs avec un effet « *rattrapage* » lié au dynamisme du marché locatif entre 2013 et 2021 et aux effets du lissage de la mise à jour annuelle des tarifs en œuvre depuis 2019. Cet effet de seuil a justifié le report de l'intégration des nouveaux paramètres issus de cette actualisation sexennale à 2026 (article 152 de la loi de finances pour 2024). En conséquence, les paramètres collectifs d'évaluation demeurent identiques à ceux déterminés à l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels au 1^{er} janvier 2017 (soit les données de marché de 2013) – hors l'effet des mises à jour annuelles des tarifs et celles des coefficients de localisation tous les deux ans. D'après la réponse du ministre au sénateur Jérôme Darras²⁰, un groupe de travail a été constitué en juillet 2023 pour « *réfléchir aux améliorations à apporter à l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels, s'agissant notamment d'éventuels amortisseurs à mettre en œuvre pour atténuer l'impact de la réforme, y compris pour les commerces de centre-ville* ».

²⁰ Journal officiel du Sénat, Réponse du Ministère auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie à la question de M. DARRAS Jérôme (Pas-de-Calais – SER), publiée le 22 février 2024.

Annexe I

Les échecs successifs de la révision de la VLC des locaux d'habitation, et les difficultés de celle des locaux professionnels peuvent conduire à s'interroger sur l'opportunité d'une telle réforme. Alors que celle-ci représente un coût très lourd en gestion pour l'administration, la multiplication des dispositifs d'atténuation conduit *in fine* à ne pas modifier sensiblement les niveaux de taxation ni les recettes des collectivités, sans jamais parvenir à refléter fidèlement la valeur économique des biens.

La réforme semble pourtant inévitable, pour une série de raisons :

- ◆ politique : la révision générale des valeurs locatives constitue une demande régulière des élus (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Intercommunalités de France, France Urbaine ainsi que les organisations syndicales²¹), réaffirmée dans le récent rapport du Sénat sur la libre administration des collectivités territoriales (juillet 2025) ;
- ◆ pratique : le système d'évaluation actuel, avec la classification en catégories et le rattachement à des locaux de référence identifiés sur des procès-verbaux communaux constitue un point de fragilité réel souligné par les services fonciers locaux
- ◆ juridique : au-delà du risque contentieux lié aux rattachements des locaux à une mauvaise catégorie ou encore à la disparition des locaux de référence, on peut souligner la décision de la cour constitutionnelle fédérale allemande du 10 avril 2018 ayant censuré la réglementation relative à la taxe foncière en raison de l'ancienneté des valeurs de référence.

Cette réforme semble par ailleurs devoir être assortie de mécanismes atténuateurs compte tenu de l'importance des transferts de charge qu'elle devrait mécaniquement entraîner.

2. La réforme prévue par la loi de finances pour 2020 ne devrait pas permettre de résoudre les difficultés d'actualisation des valeurs locatives en continu

À la suite de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, une expérimentation portant sur les locaux d'habitation a été lancée par la loi de finances rectificative pour 2013. On peut relever que les simulations réalisées dans le cadre de cette expérimentation portent uniquement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Elles montrent que les valeurs locatives des locaux d'habitation appartenant au parc privé augmentent de 151,5% soit près de +5 000 € par local (cf. tableau 5). En conséquence et si aucune correction n'était apportée, les cotisations des locaux d'habitation du parc privé augmenteraient de l'ordre de 166,6 % soit un niveau jugé « *inacceptable* » pour les contribuables.

²¹ Rapport de Mme Christine Pirès Beaune et M. David Amiel en conclusion des travaux d'une mission d'information relative aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences, n° 1594, juin 2025.

Annexe I

Tableau 5 : Résultats du sous-groupe des locaux appartenant au parc privé

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	VL 1970 (en K€)	VL révisé (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant
Maisons	1 316 712	28,4	4 088 259	11 646 753	184,9	7 758 494
Appartements	2 039 531	44	10294828	23 156 280	124,9	12 861 452
Maisons exceptionnelles	1 021	0	4 664	13 786	195,6	9 123
Dépendances isolées	1 279 806	27,6	897 747	3 629 090	304,2	2 731 343
Total	4 637 070	100 %	15 285 497	38 445 909	151,5	23 160 412

Source : Association des maires de France et des Présidents d'Intercommunalités, Éléments techniques sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation, juin 2017.

Dans ce contexte, la DGFIP préconisait la mise en place de mécanismes permettant de limiter les augmentations de cotisation.

L'exposé des motifs de l'amendement²² introduisant l'expérimentation ouvrait également la voie à la prochaine révision générale qui aurait dû suivre le calendrier suivant :

- ◆ début des travaux en 2016 ;
- ◆ fixation des secteurs d'évaluation, des grilles tarifaires et, le cas échéant, les coefficients de localisation voire d'entretien par des commissions locales en 2017 ;
- ◆ intégration des résultats de la révision dans les bases des impôts directs locaux à l'automne 2018.

Les reports successifs de la révision des locaux professionnels ont toutefois conduit au décalage de ce calendrier : les principes de la révision générale ont finalement été posés par la loi de finances pour 2020, qui fixe la date de référence au 1^{er} janvier 2023. La méthode décrite dans son article 146 apporte plusieurs simplifications par rapport aux modalités de calcul existantes. Ainsi :

- ◆ les catégories de locaux ne sont plus déterminées en fonction des critères historiques (le caractère architectural, la qualité de la construction, la distribution du local, sa conception générale, la présence ou l'absence de pièces de réception, l'équipement du local et l'impression d'ensemble de l'habitation), mais par tranche de surface (consistance) et par nature de local (maison, appartement, dépendance) ;
- ◆ cette simplification permet de ne plus dépendre de locaux de référence pour le rattachement d'un local à une catégorie, de sorte que cette notion disparaît ;
- ◆ le calcul de la surface pondérée est considérablement simplifié, celle-ci correspondant désormais à la surface réelle, majorée de la superficie des dépendances affectée de coefficients fixés par décret. Les multiples correctifs prévus aux articles 324 N à 324 S sont donc supprimés. On peut toutefois relever que l'exposé des motifs de l'amendement précité proposait dans le cadre de l'expérimentation de se référer à la surface dite « Carrez » « mieux comprise des propriétaires »²³.

²² Projet de loi de finances rectificative pour 2013, amendement n°460 (adopté).

²³ D'après le bureau GF3A de la DGFIP, la référence à la surface Carrez aurait impliqué l'instauration d'une nouvelle obligation déclarative. La charge associée à cette collecte d'information a justifié l'abandon de cette option au profit de la surface cadastrale.

Annexe I

La loi prévoit également de nouvelles modalités de remontée des données nécessaires à la détermination des secteurs d'évaluation et des tarifs au m² par catégorie : l'article 1496 ter instaure une nouvelle obligation déclarative pour les propriétaires de locaux d'habitation loués, en privilégiant la voie électronique (portail GMBI).

Dans le même temps, la loi conforte le rôle des commissions locales dans l'évaluation des assiettes (article 1505 du CGI) : la loi de finances prévoit qu'elles déterminent les secteurs d'évaluation et des tarifs par m² à partir des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation, par catégorie de propriétés, à la date de référence du 1^{er} janvier 2023. Elle leur confie également le rôle de déterminer un coefficient de localisation permettant de moduler le niveau des tarifs pour tenir compte de la situation particulière de la parcelle au sein du secteur. Les commissions départementales se prononcent à partir du projet élaboré par l'administration et après consultation des commissions communales. Tout en confortant le rôle de cette comitologie, la loi introduit plusieurs éléments permettant d'alléger les procédures, notamment la suppression de la commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL) qui intervenait en cas de désaccord persistant entre la CDVLLP et au moins une des commissions communales ou intercommunales et la révision de l'application du coefficient de localisation tous les deux ans et non tous les ans – suivant la méthodologie mise en œuvre pour la RVLLP. À cet égard, on peut relever que des propositions de simplification encore plus fortes ont été présentées aux élus locaux (réunion du bureau GF3A de la DGFIP avec les associations d'élus le 22 mai 2025), évoquant notamment la piste d'une suppression des commissions administratives pour les remplacer par une compétence des conseils municipaux et communautaires.

Au sujet de la révision générale à venir, la mission observe que :

- ◆ la méthodologie d'évaluation demeure complexe, et risque de conduire aux mêmes difficultés que celles qui s'observent aujourd'hui pour l'actualisation des locaux professionnels. La méthode de collecte des loyers s'expose au risque de défaillance déclarative, déjà observé dans le cadre de l'expérimentation²⁴ : d'après les premières remontées de GMBI analysées par le PSD, **seuls 62 % des locaux déclarés comme loués dans GMBI disposent de données de loyers, sans qu'il soit possible de contrôler leur fiabilité**²⁵ (cf. pièce jointe 2). Il convient de noter que cette information a été collectée à titre seulement optionnel, ce qui peut contribuer à expliquer ces résultats. L'opération de collecte obligatoire a été repoussée à 2025 (article 2, dernier alinéa de l'arrêté du 4 décembre 2024). Elle devrait l'être à nouveau en 2027 pour 2030 ;

²⁴ « Près de 5,5 millions de locaux d'habitation sont actuellement recensés dans les 5 départements d'expérimentation. 2,1 millions de déclarations étaient attendues sur les 5,5 millions de locaux d'habitation recensés, compte tenu des choix faits par la DGFIP de n'envoyer des déclarations révision qu'aux seuls propriétaires bailleurs. Cependant seuls 1,6 millions de locaux ont fait l'objet de déclarations et le panel de locaux utilisé dans le cadre des simulations ne pouvait se réduire à ce nombre. Pour tous les autres locaux des 5 départements d'expérimentation, il a donc été décidé de déduire la catégorie et la surface « révisées » des informations actuellement connues de la DGFIP sur les 5,5 millions de locaux d'habitation des 5 départements ».

²⁵ La piste du contrôle via la 2044 et la déclaration des revenus fonciers doit être écartée à court terme en raison notamment du recueil des données à un niveau agrégé, sans distinction entre locaux, et des difficultés à établir le montant du loyer théorique en cas d'impayés.

Annexe I

- ◆ les opérations sont aujourd'hui peu anticipées par les services. La mise à jour des SI nécessaire pour l'intégration des nouveaux paramètres d'actualisation, estimée à un an par le bureau GF3A de la DGFIP, n'a pas été planifiée. Ces lourds développements informatiques ne pourront être lancés sans connaître les détails de cette révision, y compris les mécanismes atténuateurs associés. Par ailleurs, les travaux sur le rapport retraçant les conséquences de la révision, dont la remise au Parlement est toujours prévue au plus tard le 1er septembre 2026, n'ont pas été lancés (alors que sa réalisation pourrait nécessiter plus d'un an, notamment afin de réaliser les simulations et de traiter les enjeux de sortie du coefficient de neutralisation) ;
- ◆ cette révision ne fait pas l'objet d'une véritable communication au niveau politique.

3. La mission propose une bascule vers la valeur foncière, prédite à la maille de l'Iris grâce à un modèle entraîné sur les données de transaction foncière

Dans son rapport de 2023, le CPO identifiait trois conditions pour la définition d'une assiette adaptée à la fiscalité foncière : (i) une mesure économiquement pertinente de la capacité contributive (condition 1) ; (ii) qui peut être estimée facilement et avec peu de risque de contestation (condition 2) ; (iii) qui peut être mise à jour régulièrement et à moindre coût (condition 3). La mission a examiné ces trois conditions pour proposer une méthode de révision des assiettes foncières alternative à celle prévue par la loi de finances pour 2020.

3.1. Le choix de la meilleure assiette d'imposition doit d'abord tenir compte des données disponibles et de leur facilité de mise à jour

Plusieurs arguments plaident en faveur du **maintien de la valeur foncière comme assiette des impôts locaux**. D'après une étude réalisée par l'OCDE, les systèmes d'impôt sur la propriété fondés sur la valeur sont « *plus efficaces et équitables que les systèmes fondés sur la superficie* » qui ne tiennent « *pas compte des autres caractéristiques physiques du bien et de son emplacement, qui sont des facteurs déterminants de sa valeur* »²⁶. À cet égard, fonder les bases foncières sur le nombre d'occupants (dans l'esprit de la *poll tax* britannique) risquerait d'aboutir à un système fortement régressif²⁷. L'utilisation de la valeur foncière comme assiette d'imposition repose sur l'idée que cette dernière capitalise les bénéfices des biens et services publics locaux. Ce phénomène de capitalisation foncière est partiellement confirmé par l'observation des marchés immobiliers (cf. Guengant, 1992 ; et plus récemment Hull & Grodecka-Messi, 2022). Les assiettes foncières présentent par ailleurs le double avantage d'une faible mobilité et d'une forte stabilité, particulièrement adaptée à la fiscalité locale²⁸.

²⁶ OCDE, *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE n° 29

²⁷ Voir le rapport de Charles de Courson et de Jean-Paul Mattei en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission (...) sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale, septembre 2018 : « *La poll tax (en français « capitation »), officiellement appelée Community Charge, est un impôt locatif forfaitaire par tête, instauré au Royaume-Uni par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1989. Entré en vigueur en 1990, il fut jugé très inégalitaire par les couches les plus modestes de la population et provoqua des émeutes — « poll tax riots » — le 31 mars 1990 à Trafalgar Square. La poll tax fut l'une des causes de la chute de Margaret Thatcher. Elle fut supprimée par John Major, le 21 mars 1991, et remplacée en 1993 par la council tax qui s'apparente à la taxe d'habitation* ». Voir également : Bayoumi, T. (1991). Shorter Papers and Comments: The 1990 Reform of U.K. Local Authority Finance. IMF Staff Papers, 1991(004) ; Besley, Timothy, Ian Preston and Michael Ridge. "Fiscal Anarchy In The UK: Modelling Poll Tax Noncompliance," Journal of Public Economics, 1997.

²⁸ Voir notamment Tiébout, 1956 ; Musgrave, 1983 et 2000 ; Broadway et al. 2000 ; Dafflon et al. 2008, cités dans le rapport du CPO sur la fiscalité locale (mai 2010).

Annexe I

De nombreux rapports et travaux d'économistes ont comparé les avantages et inconvénients respectifs des valeurs locatives et des valeurs vénales²⁹. En 2023, le CPO identifie trois avantages à cette méthode de valorisation : (i) une meilleure capacité à refléter la valeur de marché ; (ii) la prise en compte de l'immobilier non plus comme un fait générateur d'imposition, mais bien comme un actif (de façon cohérente avec la mise en place de l'IFI) ; (iii) la possibilité offerte aux collectivités de capter l'évolution de la rente foncière en cas d'amélioration des services publics locaux. D'après l'OCDE³⁰, cette méthode est par ailleurs la plus souvent retenue parmi les pays membres.

Les effets redistributifs liés au passage d'un système à l'autre peuvent être appréciés à travers l'étude des variations du ratio prix/loyer : les travaux conduits par l'IPP mettent en évidence un ratio loyer/prix qui varie significativement entre communes mais de relatives faibles variations intracommunales³¹.

Une autre école, incarnée par Etienne Wasmer et Alain Trannoy, plaide en faveur d'une assiette reflétant uniquement la valeur du foncier « *sous-bâti* »³². Selon l'approche dite « *du capital* », il convient en effet de définir une assiette foncière permettant de taxer uniquement ce qui est inamovible (soit la rente foncière) plutôt que les aménagements destinés à améliorer la propriété. Cela créerait une incitation à améliorer la qualité du logement et éviterait de pénaliser l'investissement dans l'amélioration de la qualité et l'entretien du bien.

Indépendamment des avantages théoriques attribuées aux différentes méthodes de calcul de l'assiette, un **critère fondamental est la capacité de l'administration à accéder à la donnée de valeur d'assiette et à l'actualiser à échéance régulière**. À cet égard, le pôle de sciences des données de l'IGF a examiné les différences sources existantes relatives aux données de loyers et aux données de transactions foncières. Il ressort de cette observation (cf. tableau 6) qu'il n'existe pas de base consolidée intégrant les loyers de l'ensemble des biens du parc. Dès lors, la collecte des données de loyers ne peut reposer que sur une base déclarative : c'est le sens de l'obligation introduite par l'article 1496 ter du CGI s'agissant des locaux d'habitation. Le pôle de sciences des données a ensuite comparé les données de loyers issues de GMBI aux données relatives aux transactions foncières des quinze dernières années issues de la base DVF³³ (cf. pièce jointe3). Il ressort de cette analyse que les données du fichier DVF et de l'extraction GMBI présentent des taux de couverture du parc de logement proches, respectivement de 21,4 % et 18,3%. Néanmoins, les données DVF présentent une meilleure représentativité du parc en termes de taille des logements couverts et de couverture géographique. Il semble ainsi que l'argument invoqué en 2010 (cf. *supra*) pour écarter le passage à la valeur vénale (à savoir l'indisponibilité de cette donnée) n'est plus d'actualité. À elles deux, ces deux sources de données permettent de couvrir 34,4% des logements du parc avec une valeur locative déclarée ou une valeur vénale, et 5,3% des logements avec l'une et l'autre.

²⁹ OCDE, Ibid : « *même si les deux valeurs peuvent, dans certaines circonstances, être équivalentes en termes mathématiques, c'est la valeur en capital que retiennent la plupart des pays, car cette méthode permet de saisir l'utilisation la plus élevée et la meilleure d'un bien (plutôt que l'utilisation courante, comme c'est le cas avec les loyers) [...] et d'éviter des difficultés d'évaluation lorsque les loyers sont encadrés* ».

³⁰ OCDE, Ibid.

³¹ IPP, *Révision des valeurs locatives sur les locaux d'habitation : une évaluation sur grandes agglomérations*, n° 29, décembre 2020.

³² L'OCDE avait formulé la proposition de développer un « *impôt foncier à taux fractionné* », à un taux d'imposition plus élevé sur la valeur du foncier que sur celle de l'aménagement, pour favoriser le développement de villes plus compactes.

³³ La base DVF (pour Demandes de Valeurs Foncières) est une base de données publique qui recense toutes les transactions immobilières et foncières intervenues en France (hors Alsace-Moselle et Mayotte) depuis 2010. Elle est mise en ligne par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et accessible via <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>.

Annexe I

Au-delà de la couverture du parc d'habitation, les données de transaction foncière présentent plusieurs avantages :

- ◆ elles sont certifiées par un tiers (le notaire, qui transmet les extraits d'acte authentique au service de publicité foncière en charge de les enregistrer) à la différence des données de loyers uniquement déclaratives et difficiles à fiabiliser ;
- ◆ elles font l'objet d'une actualisation automatique en temps réel sans nécessité de conduire de lourdes opérations de collecte de loyers ;
- ◆ elles sont produites par les services de la DGFIP, facilitant l'utilisation de ces données pour établir une assiette foncière ;
- ◆ enfin la transmission de la base DVF à Etalab et sa publication sur data.gouv.fr³⁴ en fait par ailleurs un outil connu et utilisé par un grand nombre de contribuables (on comptabilise environ 1,5 million de consultations du fichier depuis janvier 2022), ce qui peut constituer un gage de transparence par rapport à des données sources connues et consultables par la seule administration

La principale limite des données de transaction réside dans la non-couverture des départements de l'Alsace, de la Moselle et de Mayotte. L'inclusion de ces territoires dans le dispositif DVF pourrait devenir un objectif de réforme.

Un des principaux contre-arguments au choix de la valeur vénale comme assiette foncière est la forte volatilité en cas de développement de bulles spéculatives. Il faut toutefois considérer qu'en l'absence de remontées de loyers annuelles, les valeurs locatives sont aujourd'hui indexées sur l'inflation qui connaît des variations fréquentes et fortes, reflets des chocs économiques et énergétiques. Cette revalorisation en fonction de l'inflation est ainsi un des principaux éléments permettant d'expliquer le bond des recettes de taxe foncière, en parallèle de l'effet lié à la hausse des taux à la main des collectivités³⁵. Le modèle décrit supra intègre par ailleurs cette préoccupation en prédisant les tarifs sur les bases des transactions observées au cours des 5 années précédentes. Le dernier obstacle à la bascule vers la valeur vénale est d'ordre juridique, en lien avec l'adoption d'une méthode de calcul différente de celle retenue pour les locaux professionnels, susceptible de heurter le principe d'égalité devant l'impôt bien que la valeur vénale soit aujourd'hui déjà utilisée pour l'évaluation de certains biens (biens exceptionnels d'après le IIC de l'article 146 de la LF2020), et pour le calcul de certains impôts (IFI).

Il reste que, l'intégration des locaux professionnels dans le champ de cette nouvelle méthode d'évaluation apparaît pertinente compte tenu notamment des difficultés que connaît l'actualisation de leur valeur locative. Elle pourrait être instaurée dans un second temps, grâce aux données DVF qui couvrent également les transactions foncières concernant les locaux à usage professionnel. Une analyse de la représentativité des locaux professionnels ayant fait l'objet de mutations lors des années précédentes est une étape préalable à cette mise en œuvre.

³⁴ Décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018.

³⁵ Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'information statistique n°196, mai 2025. Voir aussi le 18^{ème} rapport annuel de l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) (octobre 2024) qui pointe la forte hausse de la taxe foncière liée à la revalorisation annuelle en fonction de l'inflation. L'organisation proposait en conséquence que l'indexation des valeurs locatives ne repose plus sur l'indice des prix à la consommation mais sur l'indice des loyers du secteur privé.

Annexe I

À ce titre, le pôle de sciences des données évaluera (i) la représentativité des locaux professionnels présents dans les données DVF ainsi que, si le nombre d'observations est suffisant, (ii) la possibilité d'extrapoler un prix au m². Ces analyses permettront de vérifier la répliquabilité de la méthodologie retenue pour les locaux d'habitation (cf. pièce jointe2) aux locaux professionnels, et comprendront :

- ♦ la redéfinition des 38 catégories existantes de locaux professionnels, afin d'en diminuer le nombre total ;
- ♦ la simplification des secteurs d'évaluation, qui pourront s'appuyer sur un zonage administratif préexistant.

Annexe I

Tableau 3 : Comparaison des différentes sources de données sur le prix des biens

Type de données	Base de données	Variables principales	Taux de couverture	Représentativité	Accès	Fréquence d'actualisation	Limites
Données administratives	GMBI	Loyer hors charges par logement ; identifiant fiscal du local, propriétaire, occupant ; état civil occupant ; nature et mode d'occupation ; date entrée et sortie locataire ; type de location	18,3% du parc total, dont 11,4% sont associés à des loyers	Taux de couverture ³⁶ relativement plus faible pour les logements construits entre 1949 et 1998, pour les logements d'une surface supérieure à 90m ² et pour les logements situés dans des communes peu peuplées	DGFIP	Au changement d'occupation du logement ; saisonnalité observée en lien avec la période de déclaration de revenus	-Déclaratif -Valeur des logements locatifs uniquement
	DV3F/DVF	Prix de vente par logement ; surface bâtie ; dépendances ; localisation cadastrale ; identifiant fiscal du local et caractéristiques des locaux et des parcelles dans DV3F	Hors Alsace, Moselle et Mayotte. 21,4 % du parc total de logement	Taux de couverture légèrement plus faible pour les maisons que pour les appartements, et plus faible pour les logements construits après 2010	DVF (profondeur historique de 5 ans) libre accès ; DV3F <i>via</i> Cerema	Semestrielle pour DVF et annuelle pour DV3F (et notamment mise à jour des constructions sur parcelles via chaînage avec les fichiers fonciers)	-Hors Alsace-Moselle et Mayotte

³⁶ Le taux de couverture désigne la part des logements du parc, au sens des Fichiers fonciers, qui se retrouvent dans les bases GMBI et/ou DV3F (identifiés via l'invariant ou identifiant fiscal). Il est exprimé en part du total ou selon des catégories de logement (taille, année de construction, localisation etc.).

Annexe I

Type de données	Base de données	Variables principales	Taux de couverture	Représentativité	Accès	Fréquence d'actualisation	Limites
Web scraping	Cas général	Loyer charges comprises par logement, quartier de localisation, caractéristiques du logement (surface, nb de pièces)	Dépend de la restriction du périmètre aux annonces locatives ou non et de l'actualisation du <i>web scraping</i> (constitution d'un stock d'annonces)	Dépend de la restriction du périmètre aux annonces locatives et des sites web sélectionnés	Libre	Indéterminée	-À partir d'annonce et non acte signé : est-ce que le bien est pourvu <i>in fine</i> , et dans les conditions stipulées par l'annonce ? -Pas adresse précise -Restrictions sur annonces locatives ? -Retraitements à effectuer (dédoublonnement des biens en l'absence d'identifiant fiscal etc.) -Représentativité et biais des sites web sélectionnés ?
	La carte des loyers	Loyer charges comprises au m2 par commune ;	9,9M d'annonces	Limité aux biens en location des plateformes SeLoger et leboncoin	ANIL et DHUP, libre accès	Annuelle	-cf. <i>supra</i> -Restreint aux valeurs des logements locatifs non-meublés -Maille communale
	Yanport	Loyer charges comprises	n.c.	n.c.	Payant	n.c.	- cf. <i>supra</i>

Annexe I

Type de données	Base de données	Variables principales	Taux de couverture	Représentativité	Accès	Fréquence d'actualisation	Limites
Données d'enquêtes et/ou de terrain	Observatoires locaux des loyers	Loyer hors charges par logement des baux signés ; année entrée dans logement ; et caractéristiques du bien (surface, nb de pièces, époque de construction, équipements du logement, type de chauffage, adresse).	Partiel, certains départements ou agglomérations concernés par la classification en zone tendue (loi ALUR), soit environ 50% du parc locatif privé ³⁷ .	Récolte par enquêtes auprès des professionnels (administrateurs de biens, agences immobilières, notaires, investisseurs institutionnels), tenus de communiquer ces informations aux observatoires, et auprès d'un faible nombre de particuliers (bailleurs et locataires), contactés par téléphone.	Limité, sécurisé, CASD	Annuelle	-Enquêtes sans méthodologie et plan de sondage préalables afin d'assurer une couverture et une représentativité suffisantes - Couverture territoriale incomplète

³⁷ Ce taux n'est pas à comprendre comme le nombre de logements pour lesquels les OLL disposent de données de loyers, mais comme la part totale du parc locatif que représentent les territoires dans lesquels les OLL sont implantés (cf. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/lobservatoire-local-loyers-outil-connaître-comparer-analyser-niveaux-loyer>)

Annexe I

Type de données	Base de données	Variables principales	Taux de couverture	Représentativité	Accès	Fréquence d'actualisation	Limites
	Comptes satellites du logement à partir de l'ENL	Loyer (réel ou imputé) par logement ; taille logement ; dépenses associées au logement ; qualité du logement	Exhaustive (loyers réels et loyers imputés pour les propriétaires)	Extrapolation à partir d'un échantillon enquêté	SDES	Annuelle par vieillissement des données	-Taille limitée de l'échantillon qui rend impossible les croisements à l'échelle locale -Plan de tirage et territorialisation des réponses : difficile d'extrapoler les observations étant donné les spécificités locales des loyers - Annualisation/vieillessement des données d'enquête repose sur des hypothèses méthodologiques à partir du millésime 2020 de l'ENL
	Clameur	Loyer hors charges par logement	Administrateurs de biens (+/- exhaustifs). Représente environ 35% du parc	Remontée d'information par les professionnels, dont la participation est volontaire (leur intérêt étant une meilleure connaissance des marchés locatifs locaux)	Privé		- Remontée d'information qui repose sur le volontariat des acteurs du secteur -Échantillon non représentatif

Source : Pôle de science des données de l'IGF

3.2. La mission préconise de s'appuyer sur un modèle de prédiction des tarifs par Iris pour attribuer une valeur à tous les biens du parc

Le recours accru aux nouvelles technologies constitue une opportunité pour simplifier et fiabiliser les opérations complexes de valorisation des biens immobiliers. Le récent rapport du CPO (2023) invitait ainsi à « *tirer profit des outils existants et des sources statistiques disponibles et à venir pour adapter les taxes foncières aux réalités économiques locales* »³⁸.

Deux grandes familles de modèles de prédiction des prix immobiliers ont ainsi été mis à l'étude par l'Insee dans une publication récente³⁹ : d'un côté les modèles de régression linéaire, de l'autre les méthodes de *machine learning* (en particulier, le modèle de gradient boosting XGBoost). Ces deux familles de modèles ont été comparées par les auteurs à un modèle de référence tenant compte uniquement de la localisation du bien. Il ressort de ces travaux les éléments suivants :

- ◆ la localisation du bien constitue l'un des meilleurs prédicteurs de sa valeur⁴⁰, bien que la prise en compte de ses caractéristiques permette de réduire le risque d'erreur de prédiction ;
- ◆ même avec un modèle très sophistiqué, et pour un logement considéré isolément, l'erreur de prédiction peut être importante, en particulier aux extrémités de la distribution (surestimation pour les biens les moins chers, sous-estimation pour les biens les plus chers).

Dans ce contexte, le pôle de sciences de données de l'IGF a travaillé à la définition des spécifications d'un modèle permettant de définir un tarif au m² par unité administrative (à l'Iris), en distinguant maisons et appartements, à partir des données issues de la base DVF.

Ce modèle est présenté en détail à la pièce jointe 1. Il se caractérise notamment par le choix d'établir un tarif au m² par Iris sans chercher à réaliser une évaluation de la valeur « *au bien le bien* » et sans tenir compte des caractéristiques intrinsèques du bien. Cela résulte de considérations à la fois pratiques et théoriques. Au plan pratique, les éléments qui précèdent montrent les difficultés (voire l'impossibilité) pour l'administration de connaître avec précision et de suivre dans le temps les évolutions des caractéristiques des biens. À cet égard, on peut noter que la méthodologie retenue par la loi de finances pour 2020 (article 146) abandonne toute référence aux critères tels que le caractère architectural de l'immeuble, que la qualité de la construction, de l'impression qui s'en dégage ou son confort : le rattachement d'un logement à une catégorie s'effectue à partir du seul critère de surface selon la nature du local (maison, appartement, dépendance). Par ailleurs, les risques d'erreur sont importants en cas de recours à un modèle de prédiction pour évaluer la valeur du bien, notamment aux extrémités de la distribution⁴¹. Cela pourrait générer un risque contentieux, si la valeur réelle matérialisée au moment de la vente du bien diffère de celle prédite par le modèle et utilisée pour le calcul de la taxe. C'est pourquoi le modèle cherche à mesurer la valeur foncière au m² au sein d'une zone définie. Au plan théorique, cela s'explique aussi par l'idée d'une assiette fiscale devant être davantage liée à l'accessibilité et la concentration des services publics et des aménités de la zone plutôt qu'aux caractéristiques individuelles du bâti – en écho aux travaux menés par Alain Trannoy et Etienne Wasmer⁴².

³⁸ CPO, Pour une fiscalité du logement plus cohérente, décembre 2023.

³⁹ Insee (Mathias André, Olivier Meslin), *Le bonheur est dans le prix : Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives*, Document de travail n° 2025-04, février 2025.

⁴⁰ Dans cette étude, les coordonnées géographiques d'un logement expliquent entre 60% de la variance des prix au mètre carré des maisons et 80% de celle des appartements.

⁴¹ Insee, Ibid.

⁴² Alain Trannoy et Etienne Wasmer, *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines*, janvier 2022.

Le choix de l'Iris comme donnée exogène et stable d'une année sur l'autre facilite les travaux d'actualisation au fil de l'eau et évite la superposition de deux cartes d'assiette et de taux. Elle est par ailleurs suffisamment fine pour tenir compte des différences au niveau infra-communal (ils regroupent entre 1 800 et 5 000 habitants) et intégrer suffisamment d'homogénéité en termes de proximité aux services publics et aux aménités, et de dynamiques locales du marché immobilier.

La sensibilité des résultats de tarif au m² par Iris aux choix méthodologiques (distinction des tarifs pour les maisons et les appartements, exclusion des VEFA dans le calcul du prix au m², seuil de onze pour déterminer les Iris à prédire, règle d'application de ce seuil pour les Iris changeant de statut d'une année à l'autre etc.) fera l'objet d'analyses postérieures, dont les résultats seront transmis dans une note aux services de la DGFIP après la remise du rapport.

Comme dans le système aujourd'hui en vigueur pour les locaux professionnels, ce tarif au m² pourrait être intégré à l'application Majic de la DGFIP (cf. annexe I) permettant le calcul de la valeur locative cadastrale. Il conviendra aussi de prévoir un lien entre les parcelles cadastrales et leur Iris de rattachement, à mettre à jour régulièrement.

Pour favoriser l'acceptabilité d'un tel modèle la mission préconise :

- ◆ d'assurer la transparence sur le fonctionnement du modèle et sur ses sources, en tenant compte des demandes des élus d'avoir accès à des simulations et des études d'impact fiables ;
- ◆ de présenter ses résultats sous la forme de cartes interactives ouvertes à tous, sur le modèle allemand⁴³.

Le code source utilisé pour traiter les données et établir les tarifs au m² par Iris sera publié en données ouvertes par le pôle de sciences des données de l'IGF. La transition vers les valeurs nouvelles pourrait se faire au fil de l'eau, ou en une seule fois en maniant les taux pour en atténuer l'impact.

⁴³ Voir le portail BORIS-BW pour le Land du Bade-Wurtemberg ([lien](#)).

La mission a examiné le scénario consistant à introduire les nouvelles valeurs « *au fil de l'eau* » dès que le bien change de main, tel que cela est pratiqué aux États-Unis (en Californie avec la disposition *Prop. 13* et en Floride avec la disposition *Save Our Homes*). Si cette solution présente plusieurs avantages, notamment en termes d'acceptabilité de la réforme, elle aurait pour inconvénient de favoriser la rétention foncière⁴⁴, de différer voire d'annuler la réforme pour les biens ne faisant pas ou peu l'objet de transaction, et, dans l'attente, d'introduire différentes modalités de valorisation entre des biens relevant d'une même catégorie ce qui pourrait créer des difficultés de gestion et rencontrer des obstacles juridiques (risque de rupture d'égalité devant l'impôt). **La révision générale appliquée à l'ensemble des biens apparaît comme la meilleure option.** Des mécanismes de lissage devraient ainsi être introduits pour limiter les impacts redistributifs de la réforme : le recours à un modèle actualisant les tarifs en temps réel pourrait permettre de mettre à jour la cible chaque année, pour éviter d'entretenir durablement un décalage entre valeur des biens et réalité du marché. Si la réforme avait également vocation à concerner les locaux professionnels, l'impact de la revalorisation des assiettes pour les communes pourrait également être compensé à travers une modulation des taux à leur main – plutôt que par l'application de mécanismes atténuateurs susceptibles de troubler la lisibilité de la méthode de calcul et son appropriation par les élus et les contribuables. Le recours à de tels mécanismes pouvaient se justifier en 2013, lors de la RVLLP dans la mesure où une baisse des taux d'imposition aurait également bénéficié aux locaux d'habitation non encore révisés. Tel ne serait plus le cas dans l'hypothèse d'une révision appliquée à tous les biens. À cet égard, dans le cadre de l'expérimentation de la RVLLH, compte tenu de la hausse parallèle des cotisations des locaux d'habitation (conséquence de la réforme) et des locaux professionnels (conséquence de la disparition du coefficient de neutralisation), la DGFIP proposait un « *rebasage* » des taux votés pour assurer le respect du principe suivant lequel la révision doit pouvoir s'effectuer à produit constant. Ce « *rebasage* » aurait pu s'accompagner par une neutralisation des locaux « *hors champ des révisions* » (locaux industriels, notamment). D'après les simulations réalisées à l'époque, la combinaison des deux dispositifs permettait d'assurer le maintien à l'équilibre des ressources fiscales des collectivités. Les effets redistributifs entre contribuables au sein d'une même commune pourrait continuer à justifier certains mécanismes de lissage.

Une fois la révision générale réalisée, l'actualisation des tarifs au m² pourrait se faire automatiquement chaque année à partir des remontées de la base DVF, plutôt qu'à travers des campagnes de révision générale sexennale et actualisations triennales. La profondeur historique des transactions foncières de la base DVF utilisées pour mettre à jour les tarifs au m² peut être choisie de manière à lisser la volatilité de la valeur vénale.

⁴⁴ N. Wasi (2005) — *Property Tax Limitations and Mobility: The Lock-in Effect of California's Proposition 13* (NBER / working paper).

PIECE JOINTE 1

Méthodologie de révision de la base fiscale des taxes foncières à partir de la valeur foncière bâtie

1. Les données DV3F permettent de déterminer un prix moyen au mètre carré à la maille de l'Iris

Dans l'optique de la révision des valeurs locatives cadastrales, et en s'appuyant sur les constats de la littérature économique⁴⁵, la mission a mené une analyse comparative des deux sources principales de données concernant les loyers et les valeurs vénales :

- ♦ d'une part, les données de loyers extraites de la plateforme « *Gérer mes biens immobilier* » (GMBI) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- ♦ d'autre part, les données de mutations immobilières issues de la base de données DV3F, produites par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) à partir des données DVF (« *Demande de Valeurs Foncières* »)⁴⁶ enrichies des Fichiers fonciers.

Le choix de l'assiette foncière adaptée à la fiscalité directe locale doit tenir compte de la disponibilité des données, de leur fiabilité et de leur fréquence d'actualisation. À ce titre, les données DV3F présentent un taux de couverture du parc de logement supérieur aux données GMBI, et une meilleure représentativité du parc notamment en termes de taille des logements couverts et de couverture géographique (cf. pièce jointe3).

Ces données permettent d'obtenir un prix au mètre carré de la surface d'habitation⁴⁷ pour 10,2 millions de mutations ayant eu lieu entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2024, soit 8,4 millions de logements distincts (1,5 million de logements ayant connu plus d'une mutation durant cette période).

Deux types de zonage peuvent être utilisés pour établir les nouveaux secteurs servant de base fiscale aux taxes d'habitation :

- ♦ des zonages administratifs ou statistiques préexistants à la révision des valeurs locatives ;
- ♦ des zonages homogènes en termes de fonctionnement du marché immobilier local, obtenus à partir de méthodes statistiques non-paramétriques.

La mission a choisi de retenir les Îlots regroupés pour l'information statistique (Iris), développés par l'Insee (cf. encadré 1). Ce zonage a l'avantage de correspondre à un échelon infra-communal, et ainsi d'être aligné avec le zonage administratif existant concernant la fixation des taux de taxation. Par ailleurs, l'Iris, comme construction statistique, présente une certaine homogénéité socio-démographique et une aire médiane plutôt faible de 11 km², ce qui permet d'établir des résultats à accès aux services publics et aménités locales donné. Enfin, une approche par zonage permet de passer outre une prédiction au bien le bien, qui peut s'avérer très éloignée de la valeur réelle du bien⁴⁸, et mener à des situations de contentieux pour l'administration fiscale.

⁴⁵ Voir notamment G. Chapelle, B. Fabre, C. Lallemand, Révisions des valeurs locatives sur les locaux d'habitation : une évaluation sur grandes agglomérations, rapport IPP n°29, décembre 2020.

⁴⁶ Les données de valeurs foncières produites par les services de publicité foncière de la DGFIP sont issues des déclarations obligatoires effectuées à l'occasion des mutations de biens immobiliers. Elles concernent toutes les mutations onéreuses en France, hors Alsace, Moselle et Mayotte.

⁴⁷ Les données DV3F prennent en compte la notion de surface réelle bâtie, soit la somme de la surface et de la surface dédiée à l'activité professionnelle. Pour les locaux d'habitation, la surface réelle bâtie est équivalente à la surface habitable. Cette définition n'intègre pas la surface des dépendances.

⁴⁸ Voir Insee, février 2025, document de travail n°2025-04 « *Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives* ». Les résultats des auteurs M. André et O. Meslin démontrent que les erreurs de prédiction de la valeur des biens est particulièrement marquée aux extrêmes de la distribution, du fait des caractéristiques spécifiques de ces biens et de leur rareté d'observation.

Encadré 2 : Le découpage du territoire en Iris

L'Insee a établi un découpage du territoire français en îlots regroupés pour l'information statistique (Iris). Ce découpage constitue une partition du territoire en zones géographiques homogènes, permettant une analyse fine des données socio-économiques.

Les Iris sont construits à partir des îlots du recensement, regroupés en respectant des critères de taille démographique et d'homogénéité des habitats. Les Iris comptent en moyenne 2 000 habitants.

Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en Iris. Ce découpage constitue une partition de leur territoire.

Par extension, afin de couvrir l'ensemble du territoire, chacune des communes non découpées en Iris est assimilée à un Iris.

Au total, le découpage du territoire en Iris fait ressortir 49 219 zones distinctes, hors Mayotte.

Il existe trois types d'Iris :

- les Iris d'habitat : leur population se situe en général entre 1 800 et 5 000 habitants. Ils sont homogènes quant au type d'habitat et leurs limites s'appuient sur les grandes coupures du tissu urbain ;
- les Iris d'activité : ils regroupent plus de 1 000 salariés et comptent au moins deux fois plus d'emplois salariés que de population résidente ;
- les Iris divers : il s'agit de grandes zones spécifiques peu habitées et ayant une superficie importante (parcs de loisirs, zones portuaires, forêts etc.).

En 2024, il existe 15 012 Iris d'habitat, 829 Iris d'activité et 401 Iris divers. Le reste des zones considérées assimilent l'Iris à l'entièreté de la commune.

Tableau 4 : Surface des Iris selon leur nature

	Nombre d'unités	Aire moyenne des Iris d'habitat (en km ²)	Aire médiane des Iris d'habitat (en km ²)
Iris assimilable à la commune	32 977	17,4	10,9
Iris infra-communal	16 242	7,4	0,6

Source : Insee ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : 16 242 Iris représentent une maille infra-communale et l'aire moyenne de ces Iris de type habitat est de 7,4 km².

Source : Insee.

Les données DV3F permettent de calculer un prix moyen au mètre carré pour chaque Iris, en distinguant les maisons et les appartements. Cette approche nécessite de localiser l'intégralité des logements présents dans les Fichiers fonciers au sein d'un Iris, en utilisant le localisant de la parcelle des logements⁴⁹.

Le nombre minimal de onze mutations ayant eu lieu entre 2018 et 2024 par Iris est retenu pour calculer un prix moyen au mètre carré considéré comme significatif⁵⁰. Pour les Iris dont le nombre d'observations est inférieur à ce seuil, un modèle de prédiction est utilisé pour obtenir un prix moyen au mètre carré. Le recours à la prédiction concerne 12 327 Iris dans le cas des maisons et 34 182 Iris dans le cas des appartements (cf. tableau 2).

⁴⁹ Néanmoins, du fait des erreurs dans la définition du localisant dans les données des Fichiers fonciers, 167 Iris, soit 0,3% du nombre total d'Iris, se retrouvent sans aucun logement localisé dans leur aire.

⁵⁰ À titre de comparaison, la révision de la valeur locative des locaux professionnels a mené à l'utilisation du seuil de 4 observations pour déterminer le caractère significatif ou non d'une moyenne.

Tableau 5 : Nombre d'Iris et nombre moyen de mutations par Iris entre 2018 et 2024 selon le seuil de onze observations

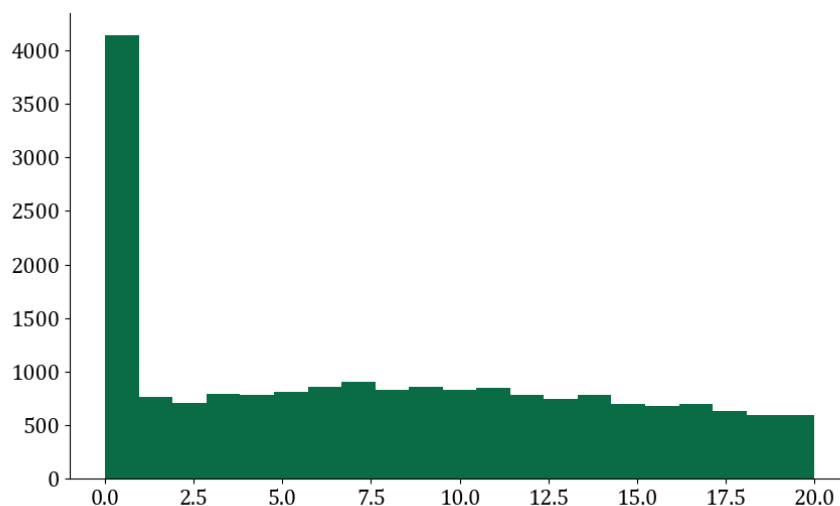
	Nombre d'Iris avec moins de onze mutations	Nombre d'Iris avec au moins onze mutations	Nombre moyen de mutations pour les Iris avec moins de onze mutations	Nombre moyen de mutations pour les Iris avec au moins onze mutations
Maisons	12 327	36 788	3,7	78,9
Appartements	34 182	14 933	0,6	139,3

Source : DV3F (Cerema), Insee ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : pour 36 788 Iris il existe au moins onze mutations de maisons observées dans les données DV3F entre 2018 et 2024. Pour ces Iris, le nombre moyen de mutations observées est de 78,9.

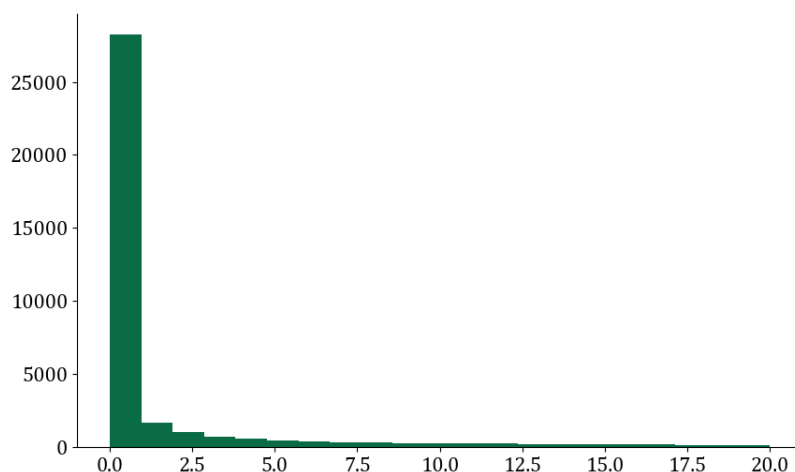
Le nombre d'Iris à prédire est peu sensible au choix de la valeur de onze observations, retenue pour la constitution du seuil, la distribution des Iris étant continue aux alentours de cette valeur (cf. graphique 1 et graphique 2). En effet, il existe une concentration d'Iris sans aucune transaction enregistrée entre 2018 et 2024, mais aucune autre valeur de nombre de transaction représentant une discontinuité dans la distribution. Les implications méthodologiques liées à la valeur du seuil sont donc limitées et d'autres valeurs alternatives peuvent être utilisées.

Graphique 1 : Distribution du nombre d'Iris selon le nombre de mutations de maisons entre 2018 et 2024



Source : DV3F (Cerema), Insee ; calculs : IGF pôle Science des données.

Graphique 2 : Distribution du nombre d'Iris selon le nombre de mutations d'appartements entre 2018 et 2024



Source : DV3F (Cerema), Insee ; calculs : IGF pôle Science des données.

2. Pour les Iris présentant un nombre insuffisant d'observations, le prix moyen au mètre carré est obtenu à l'aide d'un modèle de prédiction

Pour prédire le prix moyen au mètre carré des maisons et des appartements dans les Iris présentant un nombre d'observations inférieur à onze, le modèle mobilise les variables observables suivantes :

- ◆ la localisation de l'Iris, entendue comme ses coordonnées géographiques⁵¹, et son aire en km² ;
- ◆ les caractéristiques du parc de logement (nombre et types de logements, catégories de logements etc.)⁵² ;
- ◆ les caractéristiques du marché immobilier au sens de DV3F (nombre de maisons et d'appartements vendus par année, dynamique des prix au m², variance des prix de vente etc.) ;
- ◆ le niveau de vie médian en 2021 à la maille de l'Iris⁵³ issu des données de revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi) produites par l'Insee.

L'indicateur de prix retenu est la moyenne glissante sur cinq ans. La prise en compte de la dynamique des prix à partir d'une profondeur historique de plusieurs années permet de lisser l'effet d'éventuelles bulles immobilières. Par ailleurs, l'actualisation des données de manière à conserver les observations sur les cinq dernières années permet de suivre les tendances tout en conservant suffisamment d'observations pour chaque zone, notamment concernant les zones qui présentent un faible taux de rotation du parc de logement.

⁵¹ Dans le document de travail n°2025-04 de l'Insee, « *Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives* », publié en février 2025, les auteurs M. André et O. Meslin démontrent que la localisation d'un logement est le déterminant le plus important des prix immobiliers, expliquant entre 60% de la variance des prix au mètre carré des maisons et 80% de celle des appartements.

⁵² Ces caractéristiques sont obtenues à partir des Fichiers fonciers du Cerema ou du fichier « *Logements ordinaires* » du recensement de la population agrégé à la maille de l'Iris.

⁵³ Le niveau de vie médian est obtenu à partir des chiffres détaillés de l'Insee à la maille de l'Iris. Il est agrégé au niveau de l'Iris pour les 16 038 Iris infra-communales existantes en 2021. Pour les Iris assimilables à la commune, l'indicateur de niveau de vie est agrégé au niveau communal. Pour les Iris infra-communales pour lesquelles la donnée de niveau de vie n'est pas disponible (pour des raisons de secret statistique ou car la création de l'Iris est postérieure à 2021) la valeur communale est imputée.

La mission a retenu un nombre de variables limitées pour faciliter la communicabilité et la capacité d'appropriation du modèle. Le recours à des données produites par d'autres services que la DGFIP a notamment été limité. La mobilisation de données caractérisant le niveau de vie demeure toutefois nécessaire notamment en raison de l'absence de l'Alsace-Moselle dans les données DV3F⁵⁴ qui empêche le modèle d'estimer de manière précise les tendances socio-économiques et démographiques à partir de la seule géolocalisation de l'Iris et des caractéristiques des logements. D'autres sources de données de la DGFIP pourraient être mobilisées à terme à la place de la donnée de niveau de vie issue de la base Filosofi de l'Insee, une fois le modèle mis en production.

L'inclusion, à l'avenir, de l'Alsace-Moselle aux données DVF pourrait permettre d'améliorer la qualité du modèle. Cela implique i) un transfert d'information entre l'Établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (EPELFI) et les services de publicité foncière de la DGFIP et ii) l'introduction de la mention de la valeur foncière de la mutation dans les informations devant être collectées par l'EPELFI, ce qui n'est actuellement pas le cas⁵⁵.

La mission a comparé la capacité à prédire le prix au mètre carré des Iris de différents modèles. Leur performance est ainsi évaluée à l'aune de leur capacité prédictive mesurée par différentes métriques (cf. encadré 2). Les résultats illustrent une équivalence de performance entre les modèles de forêts aléatoires et de *gradient boosting* (« XGBoost ») : le premier aboutit à une erreur de prédiction plus faible pour le prix au mètre carré des maisons, et inversement pour les appartements (cf. tableau 3). Étant donné cette équivalence de performance et conformément à la littérature existante⁵⁶, le modèle XGBoost est privilégié pour établir les prédictions (cf. encadré 3). Afin de maximiser sa performance prédictive, le choix des hyperparamètres a fait l'objet d'un processus de « *fine-tuning* » (cf. encadré 3).

Les résultats de ce modèle optimisé indiquent une erreur moyenne de prédiction du prix au mètre carré de 163 €, soit 9,2 %, dans le cas des maisons, et de 273 €, soit 12,1 %, dans le cas des appartements. Cette erreur se mesure à partir de l'échantillon des Iris pour lesquels une valeur de prix au mètre carré est observée, qui ne sont pas utilisés pour entraîner le modèle mais pour tester sa capacité de prédiction en comparant le prix au mètre carré observé au prix prédit. Par ailleurs, les valeurs réelles du prix au mètre carré des appartements ont tendance à être sous-estimées (le biais est de -0,1 %). Une approche par zonage plutôt qu'au bien le bien permet ainsi de limiter l'erreur de prédiction puisque la part des observations pour lesquelles l'erreur relative est inférieure à 5 % dans le cas des maisons est de 37,2 % (resp. 33,3 % dans le cas des appartements) tandis qu'elle est de 13,8 % (resp. 18,8 %) dans l'étude de l'Insee⁵⁷.

⁵⁴ L'absence de Mayotte dans les données DV3F pose un problème similaire, auquel s'ajoute les particularités du parc de logement de ce département. Dans le cas de Mayotte, l'hypothèse que le modèle entraîné sur les observations des autres départements soit adapté à la prédiction des prix au mètre carré à Mayotte semble trop forte. Mayotte n'est donc pas intégré au modèle dans la version actuelle.

⁵⁵ Voir la loi n° 2002-306 du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière.

⁵⁶ Voir Insee, février 2025, document de travail n°2025-04 « *Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives* » et Q. Bolliet, A. Floyrac, S. Maillard et A. Rosenzweig, juin 2025, *Courrier des statistiques* n°13 « *L'inspection générale des finances et la science des données* ».

⁵⁷ Citée *Ibid.*

Encadré 3 : Métriques d'évaluation de la performance prédictive des modèles

La performance prédictive des modèles utilisés est estimée à l'aune des métriques suivantes :

- **R2** (coefficient de détermination) : mesure la proportion de variance des prix expliquée par le modèle. Un R2 élevé indique que les variables sélectionnées capturent bien les variations de prix. Cette métrique n'indique rien sur la précision des prédictions ;
- **MAE** (« *Mean Absolute Error* ») : mesure l'erreur absolue moyenne en euros, soit l'écart moyen entre la valeur prédite et la valeur observée ;
- **RMSE** (« *Root Mean Squared Error* ») : mesure l'erreur quadratique moyenne en euros et pénalise plus fortement les erreurs présentant une valeur aberrante ;
- **MedAE** (« *Median Absolute Error* ») : mesure la médiane des erreurs absolues, et donne un montant plus robuste aux erreurs de prédictions aberrantes ;
- **MAPE** (« *Mean Absolute Percentage Error* ») : mesure l'erreur moyenne en pourcentage, afin d'exprimer l'erreur relativement à la valeur observée du prix au mètre carré ;
- **Biais** : représente la somme algébrique des erreurs de prédiction rapportée à la somme des valeurs observées. Le biais indique si le modèle tend à systématiquement surestimer ou sous-estimer les valeurs observées ;
- **Part des observations prédites pour lesquelles l'erreur relative est supérieure à un certain seuil.**

Source : IGF pôle Science des données.

Tableau 6 : Résultats d'évaluation de la performance prédictive des modèles

Modèle	R2	MAE (en €)	RMSE (en €)	MedAE (en €)	MAPE	Biais	Part des observations pour lesquelles l'erreur relative est supérieure à		
							5%	10%	20%
Maisons									
Régression Ridge	80,1%	341,6	502,8	247,2	19,9%	-0,4%	82,6%	65,8%	38,2%
Random Forest	92,9%	197,3	305,5	135,2	11,4%	0,2%	67,9%	43,3%	15,0%
XGBoost	92,0%	212,5	325,2	150,8	12,2%	-0,1%	71,2%	47,1%	17,5%
XGBoost optimisé	94,4%	163,4	273,3	110,8	9,2%	0,0%	62,4%	34,3%	9,3%
Appartements									
Régression Ridge	86,1%	514,9	740,5	393,9	23,6%	0,1%	81,9%	65,4%	40,9%
Random Forest	95,7%	295,8	410,2	222,7	13,5%	0,0%	69,3%	46,8%	21,1%
XGBoost	96,0%	285,7	396,8	215,9	12,9%	-0,1%	68,0%	45,2%	19,1%
XGBoost optimisé	96,3%	272,8	381,4	208,8	12,1%	-0,1%	66,7%	43,4%	17,4%

Source : DV3F et Fichiers fonciers 2024 (Cerema), Filosofi 2021 (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Encadré 4 : Le modèle XGBoost

Le modèle XGBoost (« *Extreme Gradient Boosting* ») est un algorithme de forêts d'arbres décisionnels, au même titre que le Random Forest, utilisé pour la prédiction ou la classification⁵⁸. À la différence d'un modèle de Random Forest, il combine séquentiellement des arbres simples, chacun corrigeant les erreurs du précédent (technique de « *boosting* »).

Pour évaluer la capacité prédictive des modèles :

- le modèle est entraîné à estimer ses paramètres à partir des deux tiers des observations contenant une valeur pour la variable cible ;
- le modèle est utilisé pour prédire la valeur de la variable cible à partir des caractéristiques observables du tiers d'observations restants à tester la performance du modèle en prédisant une valeur et en le comparant aux valeurs observées ;

⁵⁸ Voir T.Chen et C.Guestrin, Août 2016, « Xgboost: A scalable tree boosting system », *Proceedings of the 22nd acm sigkdd international conference on knowledge discovery and data mining*, référence principale pour le modèle XGBoost.

Le modèle commence par une prédiction de base de la variable cible (ici le prix au mètre carré par Iris pour les maisons ou les appartements) et à chaque étape, il mesure l'écart entre les prédictions et les valeurs observées. Un nouvel arbre est construit pour cibler ces erreurs, en cherchant les meilleures façons de segmenter les données. La contribution de chaque nouvel arbre est ajoutée aux prédictions précédentes, tout en pondérant par un taux d'apprentissage, pour pénaliser une complexité superflue du modèle.

Cette limitation de la complexité sert notamment à éviter le surapprentissage, qui apparaît lorsque le modèle se construit de manière à correspondre trop précisément aux données d'entraînement, limitant sa capacité à extrapoler sans biais à partir de nouvelles données. L'entraînement s'arrête quand les erreurs ne diminuent plus significativement ou après être arrivé à un nombre prédéfini d'arbres.

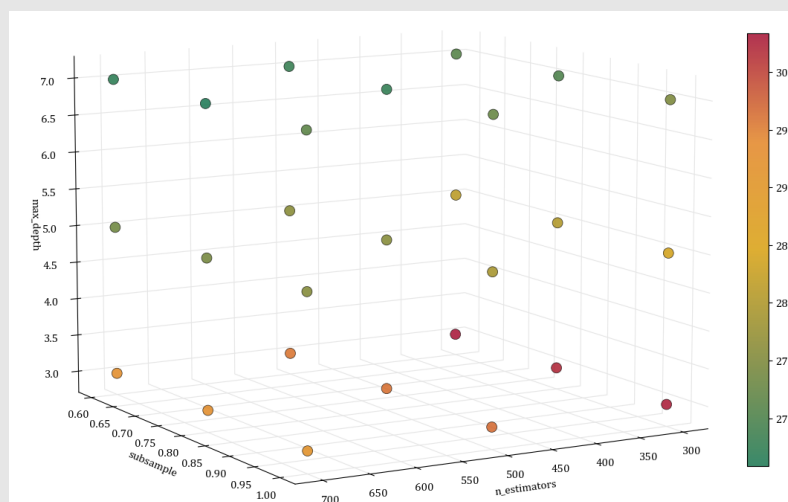
Une fois calibré à partir des données d'entraînement, le modèle est utilisé sur un échantillon de données de test pour prédire des valeurs et les comparer aux valeurs observées. Cette étape permet d'obtenir les métriques d'évaluation de la performance prédictive du modèle.

Les résultats du modèle dépendent des hyperparamètres, qui spécifient la forme du modèle. Il est possible d'optimiser la valeur de ces hyperparamètres, *via* un processus dit de « *fine tuning* » afin de maximiser la capacité prédictive du modèle. Il s'agit d'effectuer une recherche systématique de la performance du modèle, mesurée par l'erreur moyenne, pour chaque combinaisons de valeurs des paramètres. Les hyperparamètres testés éclairent sur l'arbitrage entre complexité du modèle et capacité d'extrapoler et sont les suivants :

- *n_estimators* : le nombre d'arbres dans l'ensemble. Un nombre élevé réduit le biais mais augmente le risque de surapprentissage ;
- *max_depth* : la profondeur maximale des arbres. Limiter la profondeur évite la capture de bruit dans les données ;
- *learning_rate* : le taux d'apprentissage. Une valeur faible favorise la convergence stable, au prix d'un temps d'entraînement plus long ;
- *subsample* : part des échantillons utilisés par arbre. L'échantillonnage introduit de la stochasticité, améliorant la robustesse et la capacité d'extrapolation.

Chaque combinaison de valeurs de paramètres est appliquée au modèle et la meilleure combinaison est celle permettant de minimiser l'erreur moyenne (cf. graphique 3)

Graphique 3 : Erreur moyenne (en €) du modèle XGBoost pour les maisons selon les valeurs des hyperparamètres, pour *learning_rate*=0,05



Source : DV3F et Fichiers fonciers 2024 (Cerema), Filosofi 2021 (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : Lorsque la valeur de *learning_rate* est 0,05, celle de *max_depth* est 7, celle de *subsample* est 0,6 et celle de *n_estimators* est 700, l'erreur moyenne de prédiction du prix au m² pour les maisons est de 266€.

Source : IGF pôle Science des données.

3. Des secteurs d'évaluation de l'assiette foncière bâtie qui correspondent au maillage Iris

L'approche adoptée permet d'obtenir une carte des secteurs d'évaluation des tarifs utilisés comme base de taxation⁵⁹, avec pour chaque secteur, deux tarifs :

- ♦ le prix moyen au mètre carré pour les maisons ;
- ♦ le prix moyen au mètre carré pour les appartements.

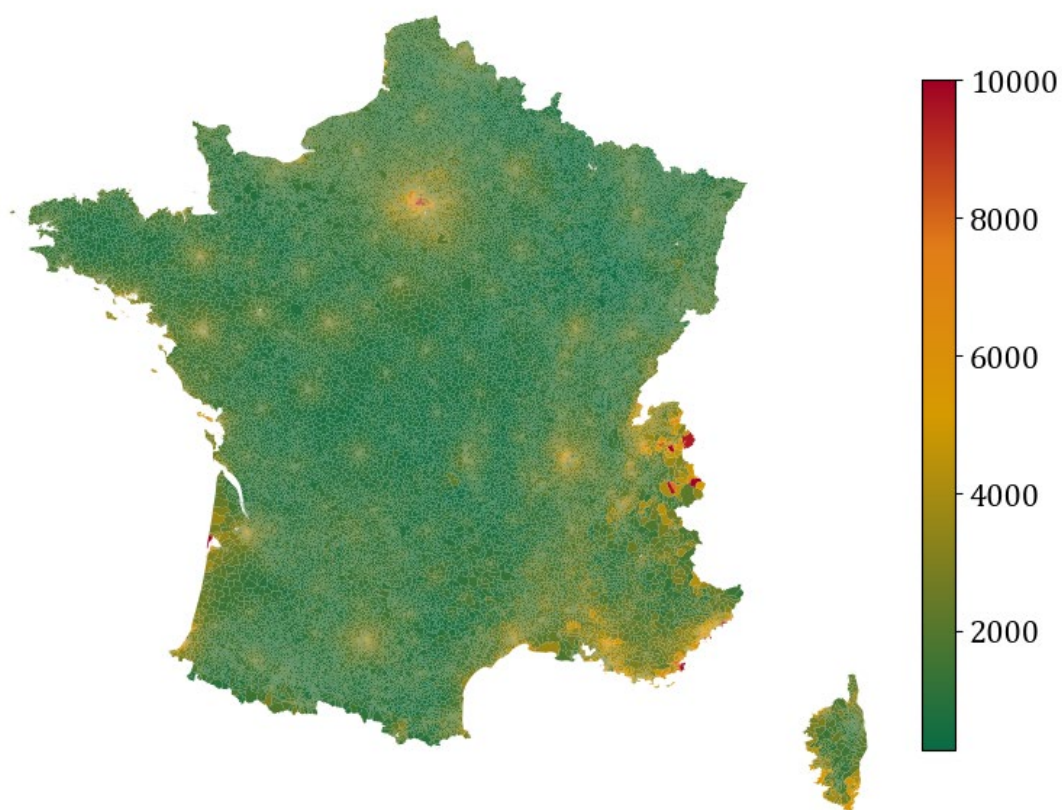
Cette distinction entre maisons et appartements se justifie par des différences de prix liées à des différences de surfaces, dont une partie peut être contrôlée par des variables observées (différences de surface habitable, de terrains et de dépendances), mais qui peuvent également provenir de contraintes différenciées d'occupation des sols concernant le terrain sous-jacent au moment de la construction.

Le modèle XGBoost (cf. encadré 3) est utilisé pour prédire les prix au mètre carré des maisons et des appartements pour les Iris présentant moins de transactions immobilières entre 2018 et 2024. En combinant les prix moyens observés pour les Iris avec plus de onze transactions immobilières et les prix moyens prédits, il est possible de déterminer des tarifs au mètre permettant d'établir une base de taxation.

Étant donné la prise en compte des coordonnées géographiques dans le modèle, les résultats illustrent un gradient dans la tarification des Iris adjacents, sauf rares exceptions dans les Alpes et sur les littoraux, qui s'expliquent par des spécificités locales de l'immobilier dans ces zones (cf. graphique 4 et graphique 5). Néanmoins, des mesures de la dispersion infra-communale et infra-départementale pourront être mobilisées pour s'assurer de l'absence de discontinuités géographiques non-fondées économiquement et portant atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. Les collectivités locales pourront, quoiqu'il en soit, utiliser la liberté de taux qui leur incombe pour accentuer ou compenser d'éventuelles discontinuités géographiques.

⁵⁹ Cette approche ne tient pas compte des caractéristiques individuelles des biens et repose davantage sur l'idée que le terrain sur lequel se trouve un bien bâti est dépositaire d'une grande partie de la valeur du foncier, du fait de sa localisation. En ce sens, cette approche fait écho aux arguments de A. Trannoy et E. Wasmer dans leur ouvrage « *Le grand retour de la terre dans les patrimoines* » publié en 2022.

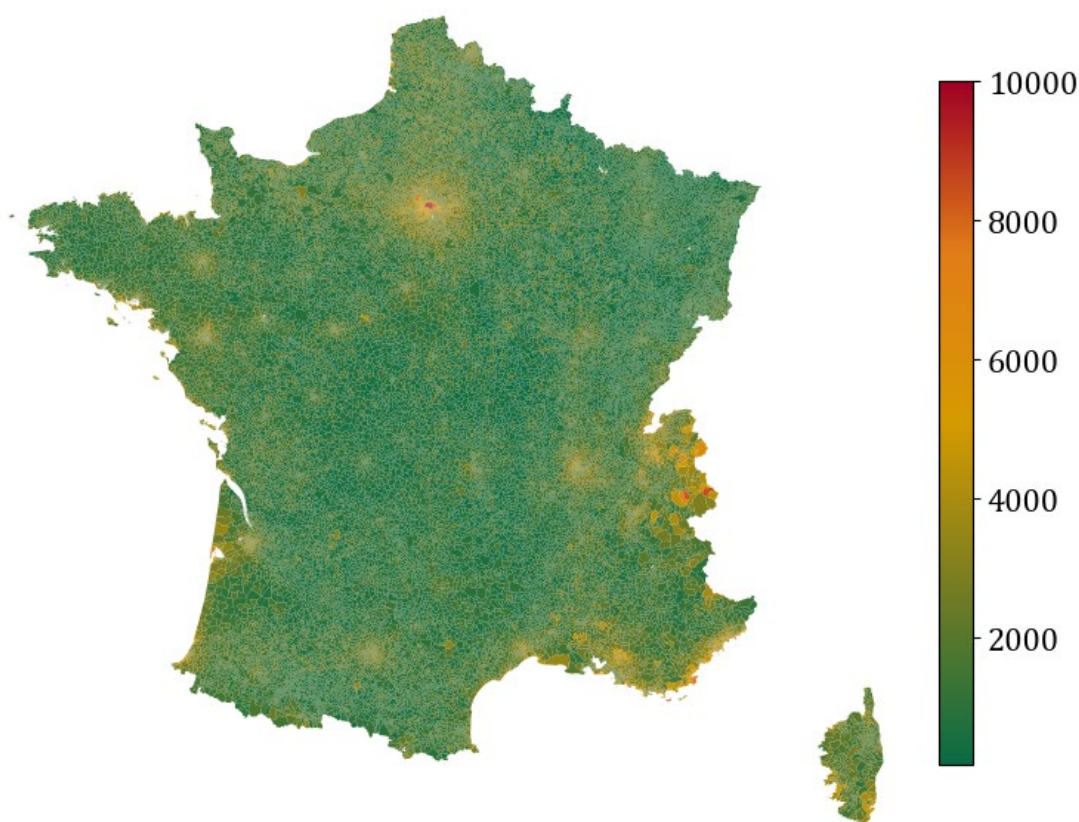
Graphique 4 : Tarif moyen au mètre carré par Iris pour les maisons, en euros



Source : DV3F et Fichiers fonciers 2024 (Cerema), Filosofi 2021 (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : pour des raisons de présentation visuelle des résultats, tous les Iris avec un tarif au mètre carré supérieur à 10 000€ ont été regroupés dans la même catégorie et apparaissent en rouge foncé.

Graphique 5 : Tarif moyen au mètre carré par Iris pour les appartements, en euros



Source : DV3F et Fichiers fonciers 2024 (Cerema), Filosofi 2021 (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : pour des raisons de présentation visuelle des résultats, tous les Iris avec un tarif au mètre carré supérieur à 10 000€ ont été regroupés dans la même catégorie et apparaissent en rouge foncé.

Cette approche pourrait également s'appliquer à la révision de la valeur locative des locaux professionnels. Les locaux professionnels, à l'exception des locaux relatifs au secteur primaire, sont en effet inclus dans les données DVF au titre des locaux industriels ou commerciaux. Une analyse du taux de couverture des données DVF concernant le parc des locaux professionnels ainsi que de la représentativité des différents secteurs sera nécessaire afin d'évaluer la robustesse de cette approche.

PIECE JOINTE 2

Analyse des données relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnel

La présente note s'attache à la description du processus de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels (RVLLP), en présentant une comparaison systématique à la maille du groupe de local et du secteur :

- ♦ des valeurs locatives estimées par les travaux d'avant-projet de 2013 ;
- ♦ des valeurs locatives publiées en 2016, résultant du travail effectué par les commissions locales à partir des valeurs de l'avant-projet de 2013 ;
- ♦ des valeurs locatives ré-évaluées en 2022 à partir de données collectées par les services de la DGFIP pour actualiser les données collectées en 2013 ;
- ♦ des valeurs locatives publiées en 2022 résultant du travail des commissions locales effectué à partir des valeurs locatives de 2022.

En 2013, les travaux d'avant-projets s'appuyaient sur des données de loyers couvrant 42 % du parc des locaux professionnels, et 52 % des groupes de locaux -définis à la maille du secteur et de la catégorie de local- présentaient un nombre d'observations défini comme « *significatif* ». Pour ces groupes de locaux, les commissions locales ont toutefois procédé à des révisions de la sectorisation d'une part et des valeurs d'autre part, qui aboutissent pour les cas extrêmes à des valeurs locatives multipliées par soixante ou divisées par deux.

Les travaux d'avant-projet de 2022 ont cherché à revaloriser les valeurs locatives des locaux professionnels, en procédant à une nouvelle collecte, pour laquelle 34 % des groupes de locaux présentaient un nombre d'observations défini comme « *significatif* ». Cette campagne s'est appuyée sur des observations couvrant 17,7 % de l'ensemble du parc des locaux professionnels. En moyenne, ces travaux d'avant-projet ont conduit à une hausse de 49 % des valeurs par rapport à celles arrêtées en 2017. Une fois le travail des commissions locales effectué, les valeurs locatives publiées en 2022 sont plus élevées que les valeurs publiées en 2017 de 27 %.

1. La moitié des groupes de locaux professionnels comptent un nombre significatif d'observations de loyers selon les travaux d'avant-projet de 2013

Les travaux d'avant-projet se fondent sur des données de loyers observées par les services de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), puis réparties à la maille du groupe de local et du secteur. Au total, ces travaux s'appuient sur 1 425 150 observations de loyers collectées en 2013, ce qui représente 41,9 % de l'ensemble des locaux professionnels concernés par la refonte des valeurs locatives⁶⁰.

Les tarifs (synonymes ici de valeurs) sont établis à l'échelle infra-départementale par secteur (cf. encadré 1), et par catégorie de local⁶¹. Les 38 catégories de locaux ne sont pas forcément toutes présentes au sein de chaque département. Par département, les catégories et secteurs sont répartis selon trois types :

- ♦ les catégories pour lesquelles le tarif a été établi à partir d'un nombre significatif d'observations ;
- ♦ les catégories pour lesquelles le tarif a été établi à partir d'un nombre peu significatif d'observations ;

⁶⁰ La documentation des Fichiers fonciers précise que la refonte des valeurs locatives touche 3,4 millions de locaux commerciaux ou affectés à une activité libérale. Voir <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/ff/typeact-type-dactivite-du-local>

⁶¹ Chaque catégorie est définie par un code qui compte 3 lettres et un chiffre.

- ♦ les catégories pour lesquelles le tarif n'a pu être établi en l'absence de données de loyers.

Encadré 5 : Définition des secteurs à l'échelle infra-départementale

Les valeurs locatives d'avant-projet sont établies à la maille de secteurs, définis comme des regroupements de communes ou de sections cadastrales non obligatoirement contiguës, représentant une zone de marché locatif homogène. Une section cadastrale est un regroupement de parcelles cadastrales au sein d'une commune, ici identifiée par une ou deux lettres.

Chaque département compte 3 à 8 secteurs. Il existe 623 secteurs différents, qui regroupent 104 960 zones, constituées de communes ou de sections cadastrales selon l'existence d'un découpage infra-communal.

Source : Mission.

Les travaux d'avant-projet ont tenté d'estimer des valeurs pour 23 712 groupes de locaux professionnels (intersection d'un secteur à l'échelle infra-départementale et d'une catégorie de local). Parmi ces 23 712 groupes, 52,0 % présentaient un nombre significatif d'observations de loyer ayant permis la détermination d'un tarif (cf. tableau 1). Une fois pondérés de la répartition effective des locaux professionnels par groupe de local en 2017, cette proportion atteint 87,1 %. En effet, seules les catégories de locaux les plus rares appartiennent aux groupes de locaux comptant un nombre peu significatif d'observations de loyer. Ce constat renvoie à la difficulté intrinsèque d'extrapoler des valeurs de loyer pour des locaux atypiques ou situés dans des secteurs peu denses.

Tableau 7 : Répartition de la variable « type de secteur » à la maille du groupe de local

Type	Fréquence à la maille du groupe de local, sans pondération	Fréquence à la maille du groupe de local, en pondérant par le nombre de locaux par groupe en 2017
Nombre significatif d'observations	52,0 %	87,1 %
Nombre peu significatif d'observations	21,5 %	9,5 %
Absence de données de loyer	15,5 %	2,7 %
Catégorie non représentée dans le département	10,9 %	0,7 %

Source : Tarifs avant-projet 2013, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les trois catégories regroupant le plus de locaux sont majoritairement dans des secteurs d'évaluation où la valeur de loyer a pu être estimée sur la base d'un nombre significatif d'observations (cf. tableau 2).

Tableau 8 : Répartition de la variable « type de secteur » à la maille du groupe de local, pour les catégories de locaux les plus fréquentes

Type	Boutiques et magasins sur rue (Catégorie MAG1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement ancien (Catégorie BUR1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement récent (Catégorie BUR2)
Nombre significatif d'observations	98,9 %	98,4 %	96,6 %
Autres	1,1 %	1,6 %	1,4 %

Source : Tarifs avant-projet 2013, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

En moyenne, les groupes de locaux catégorisés comme présentant un nombre significatif d'observations de loyer comptent 115 observations (cf. tableau 3).

Tableau 9 : Nombre moyen d'observations de loyer, en fonction du type de secteur

Type	Moyenne du nombre de locaux
Nombre significatif d'observations	114,9
Nombre peu significatif d'observations	1,8
Absence de données de loyer	4,7
Non représentées dans le département	0,0

Source : Tarifs avant-projet 2013, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

2. Entre les valeurs locatives de l'avant-projet de 2013 et celles publiées en 2016, la valeur locative cadastrale de certains locaux présente des variations très importantes

2.1. La sectorisation entrée en vigueur en 2017 compte légèrement moins de secteurs que celle de l'avant-projet, et varie pour un tiers des sections cadastrales et communes

La sectorisation définitive publiée en 2016 et entrée en vigueur en 2017 comprend 585 secteurs différents, qui contiennent 103 907 sections cadastrales ou communes. Elle traduit le résultat de différentes phases d'ajustement effectué à la maille locale⁶².

Entre l'avant-projet et l'entrée en vigueur des valeurs publiées en 2016, la sectorisation est stable pour les deux tiers des sections cadastrales. Ainsi, parmi les 97 608 sections cadastrales ou communes appariées entre les deux bases de données de sectorisation, 68,3 % appartient au même secteur dans la sectorisation d'avant-projet et dans la sectorisation publiée en 2016. En particulier, les secteurs ont été modifiés dans 34,1 % des communes :

- ♦ pour 4,6 % des communes, les commissions ont subdivisé les secteurs de l'avant-projet, et le nombre de secteurs est plus élevé ;
- ♦ pour 29,5 % des communes, les commissions ont regroupé les secteurs existants, et le nombre de secteurs est moins élevé dans le projet final que dans l'avant-projet.

Les valeurs publiées en 2016 concernent 23 177 groupes de locaux (définis à l'échelle infra-communale par secteur et par type de local).

2.2. Le tarif publié en 2016 des sections cadastrales appartenant à des secteurs qui présentaient un nombre significatif de données de loyer en 2013 présente des variations extrêmes allant de -97 % à + 6 650 %

Les valeurs des travaux d'avant-projet et de la sectorisation publiée en 2016 sont comparées par le biais d'un appariement entre les tables de sectorisation et les tables de tarifs à la maille de la section cadastrale ou de la commune, et de la catégorie de local.

À la maille de la section cadastrale et de la catégorie du local, les lignes catégorisées en 2013 comme présentant un nombre peu significatif d'observations de loyer ont connu d'importantes révisions, à la hausse comme à la baisse (cf. tableau 4).

⁶² Commissions locales, CDVLP et CDIDL puis révision du Préfet pour 2 départements.

Tableau 10 : Écart entre le tarif avant-projet et le tarif publié, en fonction de la significativité des observations du secteur

Type	Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
Nombre peu significatif d'observations	145,0 %	-99,4 %	-27,6 %	0,0 %	38,2 %	85 800,0 %
Nombre significatif d'observations	-2,7 %	-97,1 %	-14,2 %	-2,2 %	2,7 %	6 650,0 %

Source : Tarifs avant-projet 2013, tarifs publiés en 2016, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

Parmi les sections cadastrales qui appartenaient à des secteurs pour lesquels le nombre d'observations était significatif, celles qui ont changé de secteur cadastral entre 2013 et 2016 ne sont pas les seules à connaître des écarts de tarifs importants (cf. tableau 5). Ainsi, parmi les sections cadastrales appartenant à une commune non affectée par une modification du nombre de secteurs, et qui se trouvent dans le même secteur après la refonte de la sectorisation par le travail des commissions locales, les tarifs ont baissé en moyenne de 2,4 %, et présentent une variation allant de -96,9 % à 4 400,0 %⁶³.

Tableau 11 : Écart entre le tarif avant-projet et le tarif publié, parmi les sections cadastrales dont le nombre d'observations était significatif en 2013

Secteurs dans la commune	La section cadastrale considérée a changé de secteur	Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
Nombre de secteurs inchangé	Non	-2,4 %	-96,9 %	-10,0 %	-1,3 %	1,8 %	4400,0 %
	Oui	5,5 %	-96,9 %	-20,0 %	-0,4 %	17,6 %	6650,0 %
Moins de secteurs que dans l'avant-projet	Non	-4,0 %	-94,9 %	-13,0 %	-3,1 %	1,6 %	4400,0 %
	Oui	21,2 %	-95,5 %	-3,1 %	9,0 %	27,9 %	5400,0 %
Plus de secteurs que dans l'avant-projet	Non	-1,8 %	-96,9 %	-9,7 %	-1,4 %	2,9 %	4400,0 %
	Oui	-9,7 %	-97,1 %	-28,6 %	-10,0 %	0,6 %	6650,0 %

Source : Tarifs avant-projet 2013, tarifs publiés en 2016, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

3. Les secteurs définis par la sectorisation d'avant-projet 2022 présentent moins d'observations de loyers qu'en 2013

3.1. Seuls 34,4 % des secteurs présentent un nombre significatif d'observations de loyers selon la sectorisation d'avant-projet de 2022

La sectorisation de l'avant-projet de 2022 ne comprend pas de fichier pour Mayotte.

En 2022, les travaux d'avant-projet ont tenté d'estimer des tarifs pour 23 332 groupes de locaux professionnels, en disposant d'observations significatives pour 34,4 % de ces groupes (cf. tableau 6), et 69,2 % lorsqu'on tient compte de la pondération des locaux.

⁶³ À titre d'exemple, à Paris, dans le 19^{ème} et pour le secteur MAG2, pour lequel l'avant-projet comptait 179 observations de loyer, le tarif est passé de 318 € dans l'avant-projet de 2013 à 114 € une fois les tarifs publiés.

Tableau 12 : Répartition de la variable « type de secteur » à la maille du groupe de local

Type	Fréquence à la maille du groupe de local, sans pondération	Fréquence à la maille du groupe de local, en pondérant par le nombre de locaux par groupe en 2017
Nombre significatif d'observations	34,4 %	69,2 %
Nombre peu significatif d'observations	22,6 %	16,7 %
Absence de données de loyer	32,4 %	13,7 %
Catégorie non représentée dans le département	10,6 %	0,4 %

Source : tarifs avant-projet 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les catégories de locaux les plus représentées sont dans la majorité des cas situées dans des secteurs comprenant un nombre significatif d'observations (cf. tableau 7), même si ce constat était plus marqué lors de l'avant-projet de 2013 (cf. tableau 2).

Tableau 13 : Répartition de la variable « type de secteur » à la maille du groupe de local, pour les catégories de locaux les plus fréquentes

Type	Boutiques et magasins sur rue (Catégorie MAG1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement ancien (Catégorie BUR1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement récent (Catégorie BUR2)
Nombre significatif d'observations	98,4 %	95,6 %	91,4 %
Autres	1,6 %	4,4 %	8,6 %

Source : Tarifs avant-projet 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

En moyenne, les groupes de locaux considérés comme comptant un nombre significatif d'observations de loyer présentent 70,7 observations de loyer (cf. tableau 8), contre 114,9 en 2013.

Tableau 14 : Nombre moyen d'observations de loyer, en fonction du type de secteur

Type	Moyenne du nombre de locaux
Nombre significatif d'observations	70,7
Nombre peu significatif d'observations	1,7
Absence de données de loyer	27,3
Non représentées dans le département	0,0

Source : tarifs avant-projet 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

Entre la sectorisation publiée en 2016 et celle de l'avant-projet de 2022, 32,9 % des communes ou sections cadastrales ont changé de secteur attribué, soit une proportion similaire à celle observée entre l'avant-projet de 2013 et la sectorisation publiée en 2016. Le nombre de secteurs a augmenté, et est passé de 580 en 2016 à 610 en 2022.

3.2. La campagne de revalorisation de 2022 s'est appuyée sur des valeurs de loyer couvrant 17,7 % du parc des locaux professionnels

La revalorisation de 2022 a été effectuée sur la base de 634 509 valeurs de loyers soit 17,7 % des 3,6 millions de locaux professionnels du territoire national (incluant Mayotte) (cf. tableau 9). En effet, parmi les 729 000 valeurs de loyers collectées, 15 % n'ont pu être pris en compte au regard de l'application des différentes conditions prévues par la loi.

Tableau 15 : Nombre de locaux professionnels

Total des locaux professionnels	Total avec une valeur de loyer	Total utilisé pour la revalorisation de 2022
3 582 376	729 287	634 509

Source : DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

La proportion de locaux professionnels utilisés dans le calcul de la revalorisation des valeurs locatives est en moyenne de 17,3 % par département. Cette proportion atteint sa valeur maximale (23,7 %) dans les Pyrénées-Atlantiques, et sa valeur minimale (1,8 %) à Mayotte. Elle est inférieure à 5 % pour l'ensemble des départements des Antilles.

Tableau 16 : Statistiques descriptives de la proportion de locaux professionnels

Moyenne	Minimum	Quantile à 25%	Médiane	Quantile à 75%	Maximum
17,3%	1,8%	15,9%	18,0%	19,8%	23,7%

Source : DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

3.3. À section cadastrale et catégorie de local fixées, les tarifs de l'avant-projet 2022 sont deux fois plus élevés que les tarifs publiés en 2016

Les travaux d'avant-projet ont revalorisé à la hausse les tarifs des groupes de locaux publiés en 2016. Ainsi, en moyenne, pour les groupes de locaux pour lesquels le nombre d'observations de loyer est jugé significatif en 2022, les tarifs de l'avant-projet de 2022 sont 48,4 % plus élevés que les tarifs publiés en 2016 (cf. tableau 11). À titre de comparaison, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2022, l'indice des loyers commerciaux a augmenté de 10,2 %⁶⁴.

Tableau 17 : Écart entre le tarif publié en 2016 et le tarif d'avant-projet 2022, en fonction de la significativité des observations du secteur

Type	Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
Nombre peu significatif d'observations	92,1 %	-99,7 %	-36,1 %	10,7 %	76,3 %	73 583,0 %
Nombre significatif d'observations	48,4 %	-95,0 %	-1,9 %	22,1 %	59,6 %	12 530,0 %

Source : Tarifs publiés en 2016 et avant-projet 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

En moyenne, les catégories de locaux qui sont les plus représentées présentent une revalorisation importante du montant des tarifs, à section cadastrale fixée. Ainsi, les tarifs des locaux appartenant à la catégorie « *MAG1* » présentent une hausse de 40,5 % (cf. tableau 12).

⁶⁴ Se référer à l'indice des loyers commerciaux (ILC) - base 100 au 1^{er} trimestre 2008, Insee.

Tableau 18 : Écart entre le tarif publié en 2016 et celui de l'avant-projet 2022 moyen, pour les catégories de locaux les plus fréquentes

Type	Boutiques et magasins sur rue (Catégorie MAG1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement ancien (Catégorie BUR1)	Locaux à usage de bureaux d'agencement récent (Catégorie BUR2)
Écart entre le tarif publié en 2016 et celui de l'avant-projet 2022	40,5 %	19,0 %	12,9 %

Source : Tarifs publiés en 2016 et avant-projet 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.

4. Les tarifs publiés en 2022 varient dans des proportions importantes par rapport aux tarifs de l'avant-projet 2022

À l'issue du processus des retraitements opéré par les commissions locales, le nombre de secteurs publié en 2022 est quasi stable par rapport à son niveau en 2016. En effet, la sectorisation publiée en 2022 présente 586 secteurs (contre 610 dans l'avant-projet de 2022, et 580 dans la sectorisation publiée en 2016). 42,5 % des communes ont un nombre différent de secteurs, induit dans 38,5 % des cas par une fusion des secteurs par rapport à l'avant-projet de 2022.

En moyenne, les groupes de locaux pour lesquels le nombre d'observations était significatif lors de l'avant-projet de 2022 présentent des valeurs locatives 4,7 % plus élevées une fois les retraitements achevés (cf. tableau 13).

Tableau 19 : Écart entre le tarif avant-projet et le tarif publié, en fonction de la significativité des observations du secteur

Type	Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
Nombre peu significatif d'observations	83,5 %	-100,0 %	-29,1 %	0,0 %	41,1 %	551 750,0 %
Nombre significatif d'observations	4,7 %	-100,0 %	-21,1 %	-3,7 %	4,8 %	17 509,0 %

Source : Tarifs avant-projet 2022, tarifs publiés en 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

De même qu'en 2016, les tarifs publiés en 2022 varient de façon importante par rapport aux tarifs de l'avant-projet 2022, y compris lorsque le nombre d'observations était jugé significatif en 2022, et lorsque la section cadastrale n'a pas changé de secteur (cf. tableau 14).

Tableau 20 : Écart entre le tarif avant-projet et le tarif publié, parmi les sections cadastrales dont le nombre d'observations était significatif en 2022

Secteurs dans la commune	La section cadastrale considérée a changé de secteur	Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
Nombre de secteurs inchangé	Non	-5,3 %	-92,0 %	-17,1 %	-3,1 %	3,7 %	317,9 %
	Oui	10,1 %	-94,4 %	-14,1 %	5,1 %	26,3 %	1231,1 %
Moins de secteurs que dans l'avant-projet	Non	-2,7 %	-92,0 %	-13,1 %	-2,1 %	4,8 %	713,3 %
	Oui	-13,9 %	-100,0 %	-36,5 %	-17,0 %	1,0 %	990,5 %
Plus de secteurs que dans l'avant-projet	Non	-2,5 %	-100,0 %	-13,0 %	-1,3 %	4,3 %	713,3 %
	Oui	1,0 %	-100,0 %	-21,1 %	-3,0 %	13,9 %	1751,0 %

Source : Tarifs avant-projet 2022, tarifs publiés en 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

La comparaison des tarifs publiés en 2022 et des tarifs publiés en 2016 révèle une hausse des valeurs locatives, en moyenne de 26,9 %, avec une valeur médiane de 8,4 % (cf. tableau 15).

Tableau 21 : Écart entre le tarif publié en 2016 et le tarif publié en 2022, à la maille du groupe de local et du secteur

Moyenne	Minimum	Quantile à 25 %	Médiane	Quantile à 75 %	Maximum
26,9 %	-100,0 %	-14,5 %	8,4 %	40,1 %	4 315,0 %

Source : Tarifs avant-projet 2016, tarifs publiés en 2022, DGFIP ; calculs : IGF pôle Science des données.

Cette revalorisation à la hausse est vérifiée pour les catégories de locaux les plus fréquentes (cf. tableau 16)., même si elle est moindre que celle proposée dans l'avant-projet (cf. tableau 12).

Tableau 22 : Écart entre le tarif publié en 2016 et le tarif publié en 2022 moyen, pour les catégories de locaux les plus fréquentes

Type	Catégorie MAG1	Catégorie BUR1	Catégorie BUR2
Écart entre le tarif publié en 2016 et celui de l'avant-projet 2022	27,7 %	11,3 %	6,3 %

Source : Tarifs publiés en 2016 et publiés en 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.

PIECE JOINTE 3

**Comparaison de la couverture des données
« *Gérer mes biens immobiliers* » (GMBI) et
des données « *Demandes de Valeurs
Foncières* » enrichies des Fichiers fonciers
(DV3F)**

1. Présentation des données

1.1. DV3F

La base de données DV3F est produite par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) à partir des données DVF (« *Demande de Valeurs Foncières* »), enrichies des Fichiers fonciers. Les données de valeurs foncières produites par la DGFIP sont issues des déclarations obligatoires effectuées à l'occasion des mutations de biens immobiliers. Elles concernent toutes les mutations onéreuses en France, hors Alsace, Moselle et Mayotte.

Les fichiers DV3F contiennent 29,9 millions d'observations, correspondant à 19,5 millions de mutations ayant eu lieu entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2024. Ces mutations concernent 20,9 millions de locaux distincts, qui peuvent être des logements, des dépendances ou des locaux industriels ou commerciaux. Plusieurs filtres sont appliqués pour aboutir à un échantillon d'observations permettant de mesurer correctement la valeur vénale des logements (cf. encadré 1).

Encadré 6 : Restriction des données DV3F aux mutations relatives à des maisons et des appartements hors ventes multi-logements et hors valeurs foncière aberrantes

L'échantillon constitué à partir des données DV3F et exploité pour les analyses se restreint :

- aux mutations qui ne concernent qu'un seul logement, avec la présence éventuelle de dépendances. Sont exclues les mutations qui concernent des terrains, dépendances ou locaux industriels et commerciaux, ou qui contiennent plusieurs maisons et/ou appartements ;
- aux mutations qui ont fait l'objet d'un acte de vente (et non une VEFA, un transfert de logements sociaux ou un échange) ;
- aux mutations non-atypiques (*ie* prix nul ou euro symbolique, biens d'exception, mutation à but social etc.) ;
- aux mutations qui concernent des biens n'ayant pas connu de changement de typologie ou d'usage dans les quatre années ayant suivi une mutation ;
- aux valeurs non-aberrantes de prix au mètre carré, calculé à partir des valeurs foncières déclarées lors des mutations et de la surface bâtie déclarée dans l'acte de vente. Sont considérées comme aberrantes :
 - pour les communes présentant plus de 500 observations dans DV3F, les observations dont le loyer au mètre carré est supérieur de trois écarts-types et demi à la moyenne communale ou inférieur à trois écart-types à cette même moyenne⁶⁵ ;
 - pour les communes présentant moins de 500 observations dans DV3F, les observations dont le loyer au mètre carré est supérieur de trois écarts-types et demi à la moyenne départementale ou inférieur à trois écart-types à cette même moyenne ;
 - les observations qui présentent un prix au m² inférieur ou égal à 10€, dans le cas où ces observations n'auraient pas été supprimées par les règles de détections précédentes.

Source : IGF pôle Science des données.

Une fois ces filtres appliqués, les données DV3F exploitables contiennent 10,2 millions de mutations, concernant 8,4 millions de logements différents, étant donné que 1,5 millions de logements ont fait l'objet de plus d'une mutation entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2024 (cf. tableau 1).

⁶⁵ Étant donné l'asymétrie de la distribution du prix au m², prendre le seuil de trois écarts-types et demis pour la borne basse revenait à fixer un seuil négatif, alors qu'il n'existe pas de valeur du prix au m² négatives dans ces données.

Tableau 23 : Nombre d'observations, de mutations et de locaux dans les fichiers DV3F

Nombre de lignes (en milliers)	Nombre de mutations (en milliers)	Nombre de locaux (en milliers)	Nombre de mutations avec une valeur exploitable (en milliers)	Nombre de logements avec une valeur exploitable (en milliers)	Nombre de logements ayant fait l'objet de plusieurs mutations (en milliers)
29 899	19 462	20 916	10 176	8 415	1 572

Source : DV3F (Cerema) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 24 : Nombre de mutations et de locaux mutés par année dans les fichiers DV3F

Année	Nombre de mutations (en milliers)	Nombre de locaux mutés (en milliers)	Nombre de mutations avec une valeur exploitable (en milliers)
2010	1 304	1 192	666
2011	1 251	1 099	634
2012	1 151	1 041	580
2013	1 133	1 029	525
2014	1 076	1 001	572
2015	1 173	1 133	650
2016	1 261	1 190	694
2017	1 436	1 436	789
2018	1 420	1 464	782
2019	1 532	1 620	861
2020	1 451	1 580	826
2021	1 711	2 288	904
2022	1 671	2 300	840
2023	1 343	1 788	662
2024	550	757	191

Source : DV3F (Cerema) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : D'après les données DV3F, 1 172 487 ont eu lieu en 2015, concernant 1 132 626 locaux distincts. Certaines mutations peuvent concerner uniquement des terrains non bâtis ou inclure plusieurs logements.

1.2. GMBI

Le bureau GF-1B de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis à disposition de la mission une base de données des maisons et des appartements occupés recensés *via* la plateforme « *Gérer mes biens immobiliers* »⁶⁶, avec des loyers renseignés pour 62 % des observations.

Parmi les 11,0 millions de logements présents dans l'extraction GMBI, 4,8 millions font l'objet de plus d'une déclaration. Le loyer est renseigné pour 7,2 millions de logements, et il est déclaré à plusieurs reprises *via* la plateforme GMBI pour 2,3 millions de logements (cf. tableau 3).

Tableau 25 : Nombre de lignes et de locaux du fichier des maisons et des appartements mis disposition de la mission

Nombre de lignes (en milliers)	Nombre de logements (en milliers)	Nombre de locaux déclarés plusieurs fois dans la base (en milliers)	Nombre de locaux avec un loyer renseigné (en milliers)	Nombre de locaux avec plus d'un loyer renseigné (en milliers)
18 733	11 017	4 808	7 183	2 296

Source : GMBI (DGFIP) ; calculs : IGF pôle Science des données.

⁶⁶ Cette base de données comprend 1% de logements sociaux hors HLM, et ne comprend pas les HLM.

Les propriétaires-bailleurs des logements en location doivent reporter le loyer mensuel hors charge *via* la plateforme GMBI. Cette valeur de loyer n'est pas retraitée, et peut donc comporter des erreurs de saisie (loyers annuels renseignés...). Des règles de détection ont été appliquées pour que ces valeurs aberrantes ne faussent pas les analyses statistiques conduites (cf. encadré 2).

Encadré 7 : Nettoyage des valeurs de loyers déclarées dans GMBI

Les règles de détection des valeurs aberrantes sont les suivantes : ▪ si une commune présente plus de 100 observations dans GMBI, sont définies comme des valeurs aberrantes les observations dont le loyer au mètre carré s'écarte de plus de trois écarts-types de la moyenne communale ; ▪ sinon, sont définies comme des valeurs aberrantes les observations dont le loyer au mètre carré s'écarte en valeurs absolues de plus de trois écart-types de la moyenne départementale. Lorsqu'un même bien présente plusieurs loyers dans l'extraction GMBI et qu'une des valeurs de loyer n'est pas détectée comme aberrante, cette valeur plausible lui est imputée. Cette correction concerne 1 342 logements. Ces règles permettent de détecter 40 978 observations aberrantes, soit 0,6 % des observations de loyer dans GMBI. La moyenne du loyer par mètre carré est alors de 12,8 euros, contre 124,7 euros avant correction.

Source : IGF pôle Science des données.

2. Taux de couverture des deux sources de données

Le taux de couverture ainsi que la représentativité des données GMBI et DV3F est estimé sur la base de l'appariement avec les données des Fichiers fonciers, mises à disposition par le Cerema. Les Fichiers fonciers contiennent les informations exhaustives des locaux. Afin d'assurer un périmètre comparable entre les différents fichiers de données, les fichiers fonciers départementaux sont restreints aux locaux dont le type est « *appartement* » ou « *maison* ».

2.1. En fonction des caractéristiques des biens

Les données DV3F présentent davantage de maisons (59,3 % de l'échantillon, contre 53,1 % du parc recensé dans les Fichiers fonciers), alors que les données GMBI affichent une proportion plus importante d'appartements (77,3 % des observations, cf. tableau 4).

Tableau 26 : Nombre de maisons et d'appartements dans l'échantillon DV3F

	Appartements	Maisons
<i>Fichiers fonciers</i>		
Nombre de locaux	18 043 388	20 426 752
Pourcentage	46,9 %	53,1 %
<i>DV3F</i>		
Nombre de locaux	3 427 364	4 987 219
Pourcentage	40,7 %	59,3 %
<i>GMBI</i>		
Nombre de locaux	8 512 773	2 504 425
Pourcentage	77,3 %	22,7 %

Source : documentation des Fichiers fonciers (Cerema), DV3F (Cerema), GMBI (DGFIP) ; calculs : IGF pôle Science des données.

À l'exception des appartements, surreprésentés dans les données GMBI, la représentativité du parc de logement est meilleure dans les données DV3F que dans les données GMBI (cf. tableau 5). Ainsi, le taux de couverture entre les différentes catégories de logement en termes d'année de construction et de surface habitable est globalement homogène dans le cas de DV3F, à l'exception des logements construits après 2010. En revanche, les logements avec des surfaces plus faibles sont surreprésentés dans les données GMBI alors que les logements construits entre 1949 et 1998 sont légèrement sous représentés. Ces différences s'expliquent par les caractéristiques spécifiques des biens loués d'une part, et des biens ayant fait l'objet de transactions récentes d'autre part.

La part des logements des Fichiers fonciers retrouvés à la fois dans DV3F et dans GMBI est de 5,3%. Ces logements ont ainsi fait l'objet d'une mutation entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2024 et leur propriétaire bailleur a déclaré au moins une valeur de loyer *via* GMBI. Il s'agit principalement de logements de petite surface, localisés dans des communes de plus de 50 000 habitants (cf. tableau 6).

Si l'intersection entre les données DV3F et GMBI représente 5,3 % du parc de logements, leur réunion couvre 34,4%. Il est possible d'obtenir une valeur vénale ou une valeur locative pour plus d'un tiers des logements du parc.

Tableau 27 : Part des logements des Fichiers fonciers retrouvés dans les données DV3F et l'extraction GMBI

	DV3F valeur vénale	GMBI valeur locative déclarée	DV3F et GMBI
Part des logements des fichiers fonciers avec une valeur déclarée	21,4%	18,3%	5,3%
Part des appartements	19,3%	23,0%	4,9%
Part des maisons	24,0%	16,0%	3,9%
<i>En fonction de la date de construction</i>			
Avant 1949	22,9%	20,3%	4,9%
1949-1974	23,4%	15,4%	4,7%
1975-1998	21,1%	13,5%	3,7%
1999-2009	24,3%	21,2%	5,0%
Après 2010	11,8%	23,0%	2,2%
<i>En fonction de la surface totale (en m²)</i>			
Moins de 30	19,8%	35,7%	10,4%
30-59	21,0%	32,8%	7,9%
60-89	21,8%	17,7%	3,6%
90-119	22,1%	9,0%	1,7%
Plus de 120	20,2%	4,3%	0,9%

Source : GMBI (DGFip), fichiers fonciers et DV3F (Cerema) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : 21,4 % des logements dans les fichiers fonciers ont fait l'objet d'une transaction et se retrouvent dans les données DV3F avec une valeur vénale. Parmi les logements des fichiers fonciers dont la date de construction précède 1949, 22,9 % se retrouvent dans les données DV3F, tandis que seulement 11,8 % des logements construits après 2010 se retrouvent dans les fichiers DV3F.

2.2. En fonction des caractéristiques des communes

Le taux de couverture des données DV3F est homogène entre les catégories de taille de communes en termes de population. *A contrario*, la couverture des données GMBI est plus importante pour les communes les plus fortement peuplées. Ainsi, les logements présents dans GMBI représentent 34,0 % du parc total dans les communes de plus de 200 000 habitants alors que le taux de couverture est de 12,8 % pour les communes de moins de 5 000 habitants (cf. tableau 5).

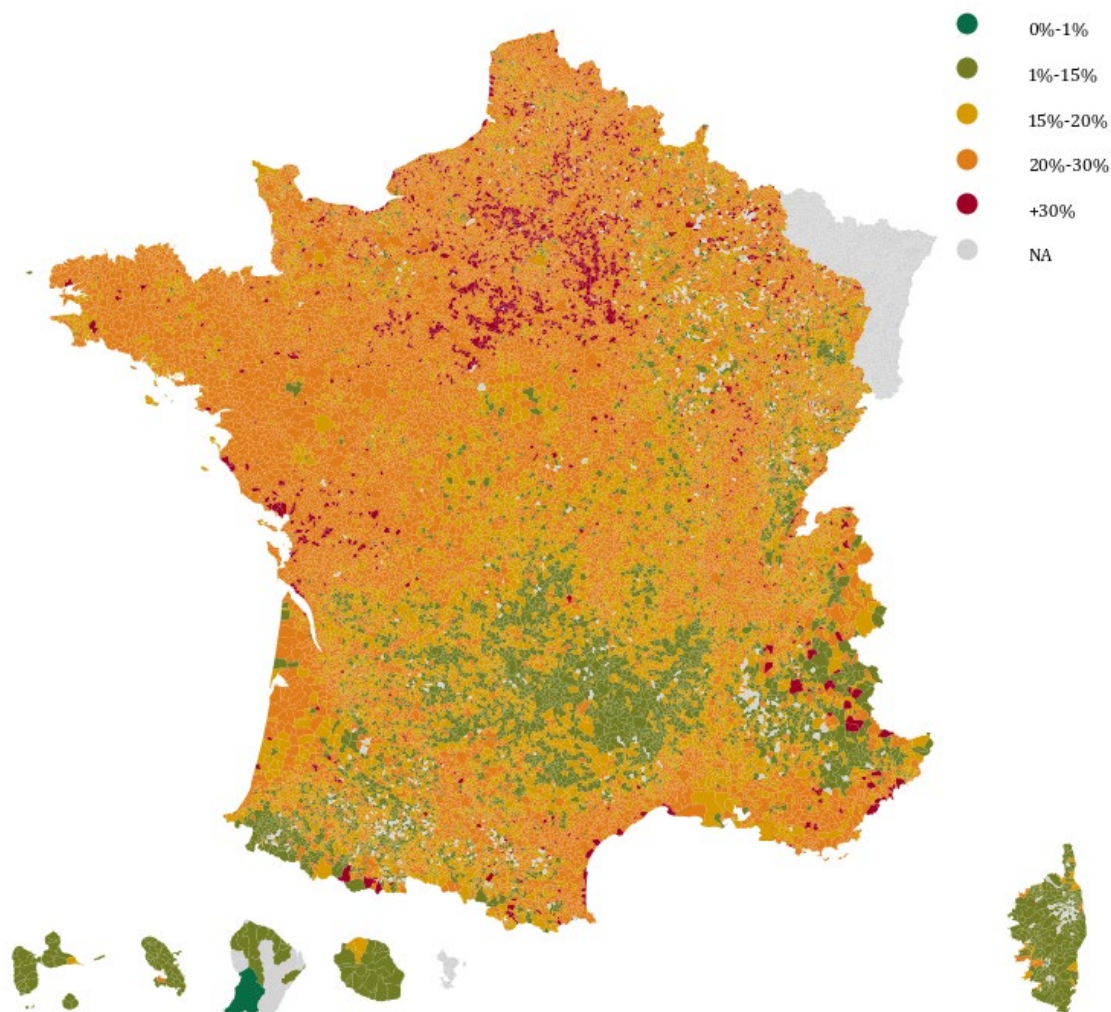
Par ailleurs, le taux de couverture communal est très hétérogène dans GMBI avec quelques communes présentant des taux de couverture supérieurs à 30 % tandis que de nombreuses communes, notamment dans le centre de la France et dans les zones alpines et pyrénéennes, présentent des taux de couverture inférieurs à 1 % (cf. graphique 2). À l'inverse, le taux de couverture des données DV3F est aux alentours de 20 % dans une part importante de communes, notamment dans l'Ouest, le Nord et sur le pourtour méditerranéen (cf. graphique 1).

Tableau 28 : Part des logements des Fichiers fonciers retrouvés dans les données DV3F et l'extraction GMBI, en fonction du nombre d'habitants par commune

	DV3F valeur véale	GMBI valeur locative déclarée	DV3F et GMBI
Moins de 5 000 habitants	21,6%	12,8%	1,9%
5 000 - 10 000	21,8%	17,9%	3,3%
10 000 - 20 000	21,6%	19,9%	4,3%
20 000 - 50 000	21,9%	22,4%	5,6%
50 000 - 100 000	22,7%	23,7%	6,3%
100 000 - 200 000	21,9%	27,9%	9,0%
Plus de 200 000 habitants	23,4%	34,0%	9,7%

Source : GMBI (DGFIP), fichiers fonciers et DV3F (Cerema), recensement 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.

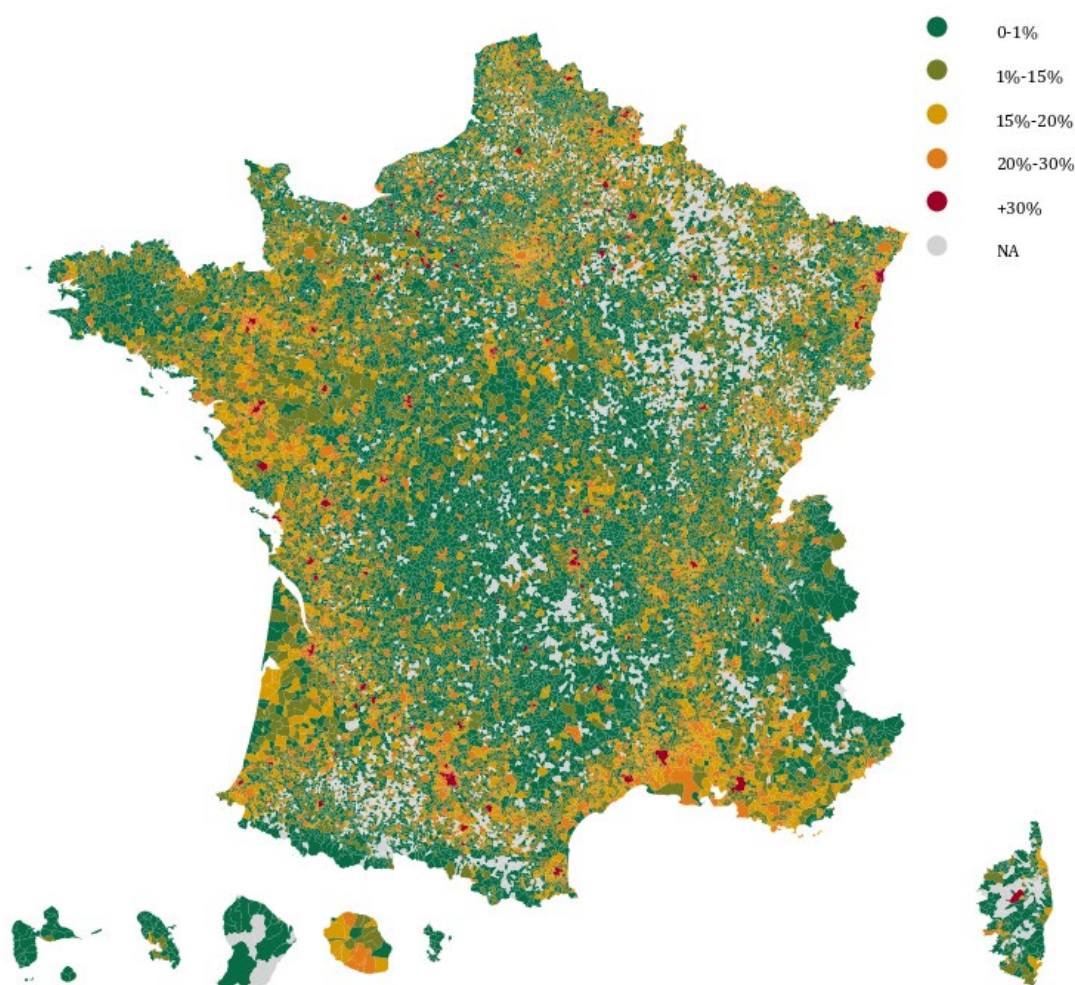
Graphique 6 : Part des logements des fichiers fonciers présents dans DV3F avec un prix de vente, par commune



Source : DV3F et fichiers fonciers (Cerema) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : les communes pour lesquels le nombre de biens présents dans DV3F est inférieur à cinq sont considérées comme statistiquement non-significatives, et rattachées à la modalité « NA ».

Graphique 7 : Part des logements des fichiers fonciers présents dans GMBI avec un loyer renseigné, par commune



Source : GMBI (DGFIP), fichiers fonciers (Cerema) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : les communes pour lesquels le nombre de biens présents dans GMBI est inférieur à cinq sont rattachées à la modalité « NA ».

L'appariement des données GMBI et DV3F avec les Fichiers fonciers permet d'identifier 19 communes pour lesquelles il n'existe aucune observation ni de loyer ni de prix de vente. La population moyenne de ces communes est de 29 habitants et il n'y a pas de communes de plus de 140 habitants pour lesquelles il n'existe pas d'observation de loyers ni de prix de vente.

3. Conclusion

Les données du fichier DV3F et de l'extraction GMBI présentent des taux de couverture du parc de logement proches, respectivement de 21,4 % et 18,3%. Néanmoins, les données DV3F présentent une meilleure représentativité du parc en termes de taille des logements couverts et de couverture géographique. À elles deux, ces deux sources de données permettent de couvrir 34,4% des logements du parc avec une valeur locative déclarée ou une valeur vénale, et 5,3% des logements avec l'une et l'autre.

ANNEXE II

Économie générale des dégrèvements des taxes d'habitation

SOMMAIRE

1. LA TAXATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET DES LOGEMENTS VACANTS GÉNÈRE UN VOLUME IMPORTANT DE CONTENTIEUX.....	1
1.1. Les dégrèvements de taxe d'habitation sont quasi-intégralement pris en charge par l'État, qui prélève sur la recette de la taxe des frais de dégrèvement et de non-valeur selon un taux défini par la loi	1
1.2. Les dégrèvements de THRS, THLV et TLV des deux premières campagnes réalisées à partir de « <i>Gérer mon bien immobilier</i> » (GMBI) sont à des niveaux très élevés.....	2
1.3. La taxation des résidences secondaires et des logements vacants, par nature complexe, génère en proportion des recettes, des dégrèvements plus importants que ceux constatés pour la taxe foncière.	5
2. À SYSTÈME INCHANGÉ DE TAXATION, LE MONTANT TOTAL DES DÉGRÈVEMENTS DEVRAIT RESTER SUPÉRIEUR À 911 M€ PAR AN, ET LA PART FINANCÉE PAR L'ÉTAT SERAIT MAJORÉE PAR LA FUSION DES TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS	6
2.1. Dans le scénario « <i>tendanciel</i> », le montant total des dégrèvements s'établirait à 911 M€ en 2027	6
2.1.1. <i>Le comportement mal connu des chaînes de taxation historiques ne permet pas de mesurer l'impact de la défaillance déclarative sur les erreurs de taxation</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>La mission propose une estimation des montants dégrevés pour les prochaines campagnes fondée sur deux hypothèses d'évolution du nombre d'avis dégrevés.....</i>	<i>7</i>
2.2. Une fusion des taxes sur la vacance avec alignement des conditions sur celles de la THLV entraînera une hausse des dégrèvements pris en charge par l'État pour une taxe dont il ne perçoit pas la recette.....	9
3. LA POURSUITE DES EFFORTS CONDUITS POUR FIABILISER LA TAXATION DOIT S'ACCOMPAGNER DE L'INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF PERMETTANT DE RÉÉQUILIBRER LA CHARGE DES DÉGRÈVEMENTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS.....	10
3.1. Le transfert aux collectivités de la charge des dégrèvements de THRS afférents aux locaux qu'elles détiennent et pour lesquels elles sont en défaillance déclarative apparaît complexe, et ne représenterait que 8 M€ par an.....	10
3.2. Le transfert aux collectivités de la charge de certains motifs de dégrèvement ne se fonderait sur aucun rationnel autre qu'un rééquilibrage budgétaire.....	11
3.3. Une augmentation des frais de dégrèvements et de non-valeurs prélevés par l'État reconnaîtrait les difficultés de gestion liées à la nature même de la taxe d'habitation tout en maintenant la prévisibilité budgétaire des collectivités	12

1. La taxation des résidences secondaires et des logements vacants génère un volume important de contentieux

1.1. Les dégrèvements de taxe d'habitation sont quasi-intégralement pris en charge par l'État, qui prélève sur la recette de la taxe des frais de dégrèvement et de non-valeur selon un taux défini par la loi

Le dégrèvement d'un impôt consiste à diminuer totalement ou partiellement le montant dû par le contribuable. Les dégrèvements peuvent être de deux types :

- ♦ les dégrèvements dits « *législatifs* » relèvent d'une décision législative liée à la situation d'un contribuable ou de l'objet taxé. En fiscalité locale, ils relèvent de la volonté de l'État d'alléger une partie de cette fiscalité ;
- ♦ les dégrèvements dits « *techniques* » sont les conséquences d'une erreur dans l'établissement de l'imposition qui visent à la rectifier.

L'État intervient comme prestataire des collectivités territoriales pour la gestion des taxes d'habitation (sur les résidences secondaires – THRS et sur les logements vacants – THLV). À ce titre, il prélève des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) et des frais de dégrèvements et de non-valeur (FDNV) sur les montants des taxes, dont les taux sont fixés par l'article 1641 du code général des impôts (CGI) qui dispose que l'État perçoit :

- ♦ 1 % du montant de la THRS au titre des FAR, et 2 % au titre des FDNV ;
- ♦ 4,4 % du montant de la THLV au titre des FAR, et 3,6 % au titre des FDNV.

Les taux de prélèvement de la THRS sont identiques à ceux des autres impôts locaux gérés par l'État, tels que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

L'État définit la norme fiscale et développe les processus permettant la gestion de ces impôts locaux, ce qui justifie qu'il prenne en charge une partie des dégrèvements liés à des erreurs dans l'établissement de la taxe (dégrèvements techniques), aux côtés de l'affectataire de la taxe. **Certaines erreurs relèvent cependant d'une défaillance déclarative du contribuable et non d'une défaillance technique. L'État prélève des frais de dégrèvement et de non valeurs permettant de « couvrir » une partie du risque, négociés en amont de la taxation pour garantir la prévisibilité de la recette des collectivités.** En 2024, les frais de gestion (FAR et FDNV) des taxes d'habitation prélevés par l'État se sont élevés à 130 M€.

Concernant la taxe d'habitation, certains dégrèvements techniques sont cependant directement à la charge des collectivités territoriales. Ils concernent les taxes dont la décision d'établissement revient à la collectivité, et portent sur des cas précis :

- ♦ lors d'une erreur sur l'appréciation de la vacance pour la THLV, sauf si le dégrèvement « *résulte conjointement de motifs liés à l'appréciation de la vacance et au caractère inhabitable du logement* »¹ qui sont mis à la charge de l'État ;
- ♦ lorsque le contribuable ne peut pas affecter le logement à un usage de résidence principale de manière involontaire, et lorsqu'il s'agit d'une seconde résidence occupée pour raisons professionnelles pour la majoration de THRS (cf. encadré 1).

Enfin, la taxe sur les logements vacants (TLV) n'est pas une taxe locale : ses recettes sont perçues par l'État. Ainsi, elle ne fait pas l'objet de frais de dégrèvements, et ceux-ci sont intégralement pris en charge par l'affectataire de la taxe.

¹ « IF - TH - Règles spécifiques d'assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation », bulletin officiel des finances publiques – impôts, référence : BOI-IF-TH-60.

Encadré 1 : motifs des dégrèvements de la majoration de THRS pris en charge par les collectivités territoriales

Sur réclamation présentée dans le délai prévu à l'article R. * 196-2 du livre des procédures fiscales et dans les formes prévues par ce même livre, bénéficient d'un dégrèvement de la majoration :

1° Pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle, les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale ;

2° Pour le logement qui constituait leur résidence principale avant qu'elles soient hébergées durablement dans un établissement ou service mentionné au premier alinéa du I de l'article 1414 B du présent code, les personnes qui bénéficient des dispositions du même article ;

3° Les personnes autres que celles mentionnées aux 1° et 2° qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale.

Les dégrèvements résultant de l'application des 1° à 3° sont à la charge de la commune ; ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.

Source : Article 1407 ter du CGI

1.2. Les dégrèvements de THRS, THLV et TLV des deux premières campagnes réalisées à partir de « Gérer mon bien immobilier » (GMBI) sont à des niveaux très élevés

Le nouveau mode d'acquisition des données nécessaires à l'établissement des avis de THRS, THLV et TLV a été mis en œuvre pour la première fois lors de la campagne de taxation 2023. Pour la première fois, la taxation s'est fondée sur les déclarations des propriétaires réalisées sur le portail dématérialisé GMBI-occupation, et non plus sur les données établies par les agents du réseau de la DGFIP à partir des adresses déclarées dans la déclaration de revenus et de sollicitations ponctuelles des propriétaires ou des occupants. Les évolutions du mode déclaratif sont décrites en annexe I.

À la date de la mission, les données de GMBI-occupation ont été mobilisées pour deux campagnes de taxation des résidences secondaires et des logements vacants, qui ont toutes les deux fait l'objet de nombreux dégrèvements, en nombre et en montant. Au 30 juin 2025, les montants dégrevés de THRS, THLV et TLV s'élevaient à 1,4 Md€², soit une augmentation de 17 % par rapport aux montants dégrevés pour la campagne 2023 (cf. tableau 1). Le nombre de locaux taxés est équivalent pour les deux campagnes, et le nombre de contentieux a augmenté de 8 % en un an³. La répartition des dégrèvements entre les trois taxes a cependant été très différente : les contentieux sur la THRS ont diminué de 40 % en volume et de 27 % en montant, alors que les contentieux de THLV et de TLV ont augmenté de respectivement 86 et 161 % en volume, et 91 et 169 % en montant.

² Les chiffres concernant les campagnes 2023 et 2024 sont provisoires tant que les créances en restes à recouvrer ne sont pas apurées.

³ La comparaison des situations au 22 septembre 2025 avec celle au 30 juin 2025 montre que les montants de dégrèvements ont augmenté de 12 % entre les campagnes 2023 et 2024, et le nombre de contentieux de 4 %.

Annexe II

Tableau 1 : Nombre et montant des contentieux des campagnes de taxation 2023 et 2024

	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)	Taxe d'habitation sur les locaux vacants (THLV)	Taxe sur les logements vacants (TLV)	Total
Nombre d'avis en 2023	3 960 000	270 000	390 000	4 620 000
Nombre d'avis en 2024	3 439 616	343 653	838 547	4 621 816
Évolution 2023-2024 du nombre d'avis	-13 %	27 %	115 %	0 %
Nombre de contentieux en 2023	838 825	90 402	216 370	1 145 597
Nombre de contentieux en 2024	501 470	168 350	564 096	1 233 916
Évolution 2023-2024 du nombre de contentieux	-40 %	86 %	161 %	8 %
Montants dégrévés campagne 2023 (en €)	917 050 032	55 472 861	238 407 198	1 210 930 091
Montants dégrévés campagne 2024 (en €)	667 296 603	106 142 230	642 424 627	1 415 863 460
Évolution 2023-2024 des montants dégrévés	-27 %	91 %	169 %	17 %

Source : DGFIP. Note : afin d'assurer la comparabilité des campagnes, les contentieux sont arrêtés au 30 juin de l'année 2024 pour la campagne de taxation 2023, et au 30 juin de l'année 2025 pour la campagne de taxation 2024.

Les principaux motifs de dégrèvements en 2024 concernent des erreurs dans la détermination du statut d'occupation du local (comme une résidence principale taxée à la THRS, un local non vacant taxé à la THLV ou TLV) pour 568 M€, et l'identification de l'occupant du bien (par exemple un locataire taxé à la THRS après avoir déménagé), pour 408 M€ (cf. tableau 2). **Ainsi, les erreurs de taxation proviennent principalement des données collectées via GMBI-occupation.**

Les allègements liés aux causes de vacance représentent 72 M€ de dégrèvements en 2024, le motif de vacance ne pouvant être renseigné dans GMBI-occupation par le propriétaire (cf. annexe I). Les autres motifs d'allègements, qui doivent être entrés avant la campagne de taxation par les agents des SIP, génèrent 22 M€ de dégrèvements.

Les erreurs relatives aux données cadastrales sont plus limitées : elles représentent 65 M€ en 2024 et sont principalement liées à l'identification du propriétaire, en raison du délai de mise à jour du référentiel foncier (cf. annexe I).

La ventilation des dégrèvements par motif sous-estime cependant les montants, en effet, les motifs ne sont pas renseignés pour des dégrèvements d'un montant total de 262 M€ en 2024.

Annexe II

Tableau 2 : Répartition des dégrèvements de la campagne 2024 au 30 juin 2025

Usage de la donnée	Nature de la donnée	Montant dégrévé (en M€)
Caractérisation du local et identification du propriétaire	Consistance du bien	9
	N° fiscal du propriétaire	56
Identification du redevable	Identification fiscale de l'occupant	408
Définition de la taxe applicable	Statut et périodes d'occupation du local	568
	Gestionnaire des locations saisonnières	21
	Adresse fiscale de taxation de l'occupant	-
Identification des cas d'exonération	Allègement pour les étudiants	6
	Allègement lié à l'occupant ou aux locaux	16
	Allègements liés aux causes de vacance	72
	Taux appliqués par les communes	-
Motif non renseigné		260
Total		1 416

Source : Mission à partir des données DGFIP sur les motifs de contentieux renseignés dans ILIAD-contentieux. Note : les montants de dégrèvement concernent la campagne 2024 et sont provisoires (situation au 30 juin 2025).

En 2024, 55 % des montants totaux dégrévés relevaient de la THRS et de la THLV, dont les recettes sont affectées aux collectivités. **Les dégrèvements de THRS sont quasi-intégralement pris en charge par l'État (cf. 1.1)⁴, et au 30 juin 2025, 70 % des montants de THLV dégrévés ont été pris en charge par les collectivités territoriales.** Ainsi :

- ♦ 74 M€ correspondent à des dégrèvements pris en charge par les collectivités territoriales, soit 2 % de la recette de THRS et de THLV ;
- ♦ 1,3 Md€ de dégrèvements ont été pris en charge par l'État, dont **699 M€⁵ au titre de taxes dont il n'est pas affectataire de la recette** (cf. graphique 1), **soit 32 % de la recette de THRS et de THLV.**

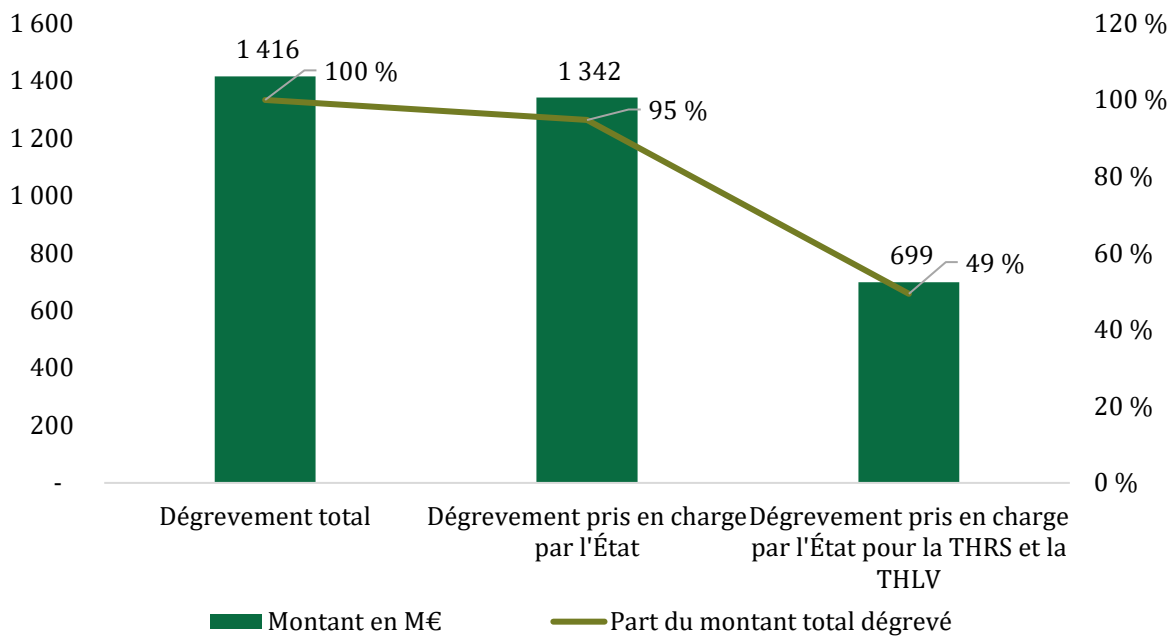
Les dégrèvements législatifs de THRS se sont par ailleurs élevés à 15 M€ en 2024, soit 2 %. **En 2024, le montant total des dégrèvements techniques pris en charge par l'État pour la THRS et la THLV est donc de 684 M€.**

⁴ Quelques motifs entraînent une prise en charge de l'exonération de majoration de THRS. Les montants des dégrèvements associés ne sont pas identifiables. Considérant le caractère limité de ces motifs d'exonération, la mission a considéré que les montants étaient négligeables et a retenu un montant nul dans ces estimations.

⁵ Qui correspondent à la somme de l'intégralité des dégrèvements de THRS (667 M€) et de 30 % des dégrèvements de THLV (32 M€).

Annexe II

Graphique 1 : Dégrèvements de la campagne 2024, arrêtés au 30 juin 2025



Source : DGFIP, calculs mission. Note de lecture : L'État a pris en charge 1 342 M€ de dégrèvement au titre de la THRS, THLV et TLV en 2024, dont 699 M€ au titre de la THRS et de la THLV dont il n'est pas affectataire de la recette.

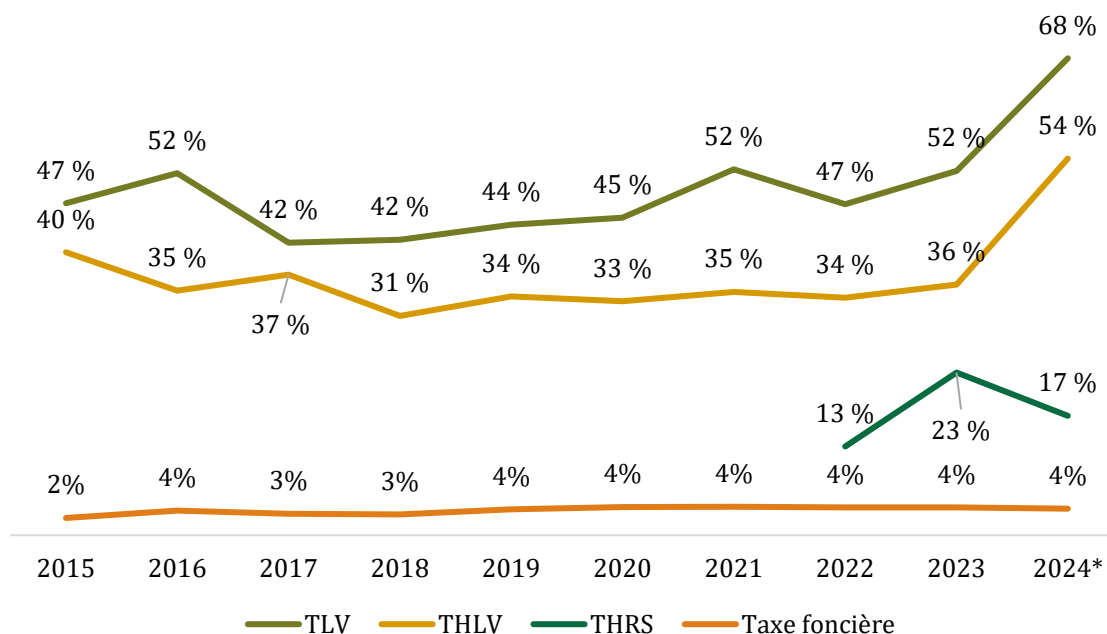
1.3. La taxation des résidences secondaires et des logements vacants, par nature complexe, génère en proportion des recettes, des dégrèvements plus importants que ceux constatés pour la taxe foncière.

Les taxes sur les résidences secondaires et les logements vacants sont complexes à établir car elles nécessitent d'identifier avec précision l'occupant et l'usage du bien (cf. annexe I). Ainsi, les campagnes de taxation réalisées avant GMBI étaient déjà génératrices d'un nombre important de contentieux (cf. graphique 2) :

- ◆ les montants dégrèvés représentaient en moyenne 46 % des montants de TLV et 35 % des montants de THLV entre 2015 et 2022 ;
- ◆ en 2022, les montants dégrèvés de THRS représentaient 13 % du montant total des avis émis⁶.

⁶ Les données concernant le dégrèvement de THRS avant 2022 ne sont pas distinguables de celles concernant l'ensemble des taxes d'habitation qui étaient encore en vigueur à l'époque. La comparaison des taux de dégrèvements de THRS post-2022 avec les taux de dégrèvement de l'ensemble des TH avant la suppression définitive de la THRP n'apparaît pas pertinente, car (i) la THRP faisait l'objet de dégrèvements législatifs massifs en fonction du revenu des personnes (qui représentaient 83 % du montant dégrèvé en 2015), qui n'existent pas pour la THRS, (ii) pour la période 2018-2021, l'exonération progressive de THRP apparaît sous la forme de dégrèvements dans les documents budgétaires, (iii) les erreurs relevant de la mauvaise distinction entre résidence principale et secondaire n'avaient pas d'incidence sur le montant de la taxe sur la quasi-totalité du territoire, et ainsi des contentieux n'étaient pas systématiquement déposés (cf. annexe I). Ainsi, la seule campagne de taxation exonérant totalement les résidences principales et qui a été menée sans GMBI est la campagne 2022.

Graphique 2 : Part des montants dégrévés dans le total des montants recouvrés (en %)



Source : DGFIP à partir des états 1385, 4995 A bis pour la THRS, THLV et TLV et des notes d'analyse budgétaires du programme 201 pour la TF. Note : les résultats pour la campagne 2024 sont provisoires et arrêtés à mi-juin 2025⁷. Les dégrèvements sur la THRS avant 2022 ne sont pas disponibles.

Ces taux de dégrèvement sont plus élevés que celui de la taxe foncière, qui s'établit de manière stable autour de 4 %.

2. À système inchangé de taxation, le montant total des dégrèvements devrait rester supérieur à 911 M€ par an, et la part financée par l'État serait majorée par la fusion des taxes sur les logements vacants

2.1. Dans le scénario « tendanciel », le montant total des dégrèvements s'établirait à 911 M€ en 2027

2.1.1. Le comportement mal connu des chaînes de taxation historiques ne permet pas de mesurer l'impact de la défaillance déclarative sur les erreurs de taxation

Il est possible d'estimer le nombre de locaux pour lesquels la déclaration est erronée :

- ♦ 10 % des locaux n'ont fait l'objet d'aucune déclaration d'occupation dans GMBI ;
- ♦ le taux de locaux dont le changement d'occupation a été déclaré depuis la dernière campagne est inférieur de 3 points au taux annuel de déménagement, ce qui implique que l'occupation connue dans GMBI n'est pas à jour pour au moins 3 % des locaux.

⁷ Lorsqu'une erreur d'imposition au préjudice d'un contribuable est constatée, le dégrèvement des impositions directes locales peut être prononcé d'office par l'administration, c'est-à-dire sans que l'intéressé soit astreint à la présentation d'une réclamation régulière. Le dégrèvement d'office peut être prononcé sans autre limite de temps que la prescription trentenaire. Des dégrèvements peuvent donc être prononcés au-delà du 31 décembre 2025 pour des avis portant sur des années d'imposition antérieures à 2025.

Ainsi, la situation d'occupation connue dans le référentiel de l'occupation (RODL), alimenté par les déclarations GMBI et constituant les données d'entrée des chaînes de taxation historiques, est erronée pour au moins 9,2 millions de locaux⁸. En complément, l'identité de 2,2 millions d'occupants n'est pas retrouvée.

Il n'est pas possible de déterminer l'impact de ces erreurs ou données manquantes sur le dégrèvement en raison de la méconnaissance du comportement des chaînes historiques de taxation (cf. annexe I). Le département des études statistiques fiscales (DESF) de la DGFIP a mené des travaux de rapprochement des avis de taxation (fichier PLFC) avec les données de RODL sans parvenir à expliquer *a posteriori* la succession des traitements ayant conduit à l'établissement des avis.

La DGFIP conduit en amont de chaque taxation des campagnes de tests « *en réel* » sur un échantillon de départements⁹, qui permet de comparer le nombre d'avis obtenus avec ceux de la taxation de l'année d'avant, de détecter les erreurs évidentes (par exemple, l'absence d'établissement d'un avis de THRS pour un local taxé l'année d'avant, alors que la déclaration d'occupation est la même) et de décider des règles de gestion à appliquer pour pallier les erreurs. Les campagnes de tests, qui mobilisent des ressources administratives importantes, permettent d'améliorer la connaissance du comportement des chaînes de taxation historiques de manière incrémentale, sans garantir cependant que les règles de gestion correctrices n'aient pas d'effets de bord qui dégraderont d'autres situations de taxation.

Ainsi, tant que la taxation mobilisera les chaînes historiques de taxation il ne sera pas possible de mesurer ex-ante l'impact de l'amélioration de la qualité des données entrantes sur le volume de contentieux.

2.1.2. La mission propose une estimation des montants dégrevés pour les prochaines campagnes fondée sur deux hypothèses d'évolution du nombre d'avis dégrevés

À processus de taxation inchangé et à design constant des taxes, l'évolution du montant total du dégrèvement pour les prochaines campagnes peut être estimé selon les hypothèses suivantes :

- ♦ l'évolution du montant moyen de chaque dégrèvement est fixée au niveau du taux d'évolution de la recette totale de ces taxes (hors évolution des bases) entre 2024 et 2025 telle qu'estimée par la DGFIP, soit 2,0 %. Celui-ci ne dépend en effet pas du niveau de qualité de GMBI : l'assiette de la taxe est actualisée chaque année selon l'inflation, et les élus locaux votent annuellement son taux ;
- ♦ le nombre d'avis de taxation sera stable pour les prochaines campagnes, et est fixé à :
 - 2,8 millions d'avis pour la THRS, correspondant au nombre d'avis estimé lors des tests de la campagne 2025¹⁰ ;
 - 660 000 avis de THLV et TLV, ce qui correspond au nombre d'avis de la campagne 2023¹¹ ;

⁸ Qui correspondent à la somme des 10 % des 71,4 millions de locaux pour lesquels il n'y a aucune déclaration d'occupation, et de 3 % des 71,4 millions de locaux pour lesquels la déclaration d'occupation n'est pas à jour.

⁹ À titre d'exemple, cinq sessions de test ont été réalisées dans trois départements pour la campagne 2025.

¹⁰ Les tests de la campagne 2025 font état d'une diminution de 19 % du nombre d'avis par rapport à la campagne 2024.

¹¹ La campagne 2024 ne peut en effet pas être prise en référence, car l'effet de bord sur la TLV/THLV 2024 des correctifs apportés sur la THRS 2024 a été identifié et corrigé pour la campagne 2025. La taxation et le taux de dégrèvement devraient revenir au niveau constaté au titre de la TLV/THLV 2023, modulo l'augmentation de l'assiette et l'augmentation du périmètre des communes instituant la THLV (+461 communes entre 2024 et 2025), non pris en compte dans cette projection.

Annexe II

- ◆ plusieurs hypothèses peuvent être retenues concernant l'évolution du nombre de contentieux, lesquels dépendent de la qualité de GMBI :
 - la première prévoit que la part d'avis dégrevés sera stable, au niveau observé en 2024 ;
 - la deuxième prévoit que la part d'avis dégrevés diminuera de 10 % par an à partir de 2025.

Même si le comportement des chaînes historiques de taxation restera imparfaitement connu, les règles de gestion correctrices appliquées par la DGFIP devraient conduire à une diminution du nombre d'avis dégrevés, ainsi l'hypothèse 2 apparaît plus réaliste que l'hypothèse 1. Cependant, même selon cette évolution optimiste, **le montant total dégreuvé resterait supérieur à 900 M€ pour les trois campagnes à venir** (cf. graphique 3).

Encadré 2 : Détails du calcul de l'estimation des montants de dégrèvements pour les prochaines campagnes de taxation

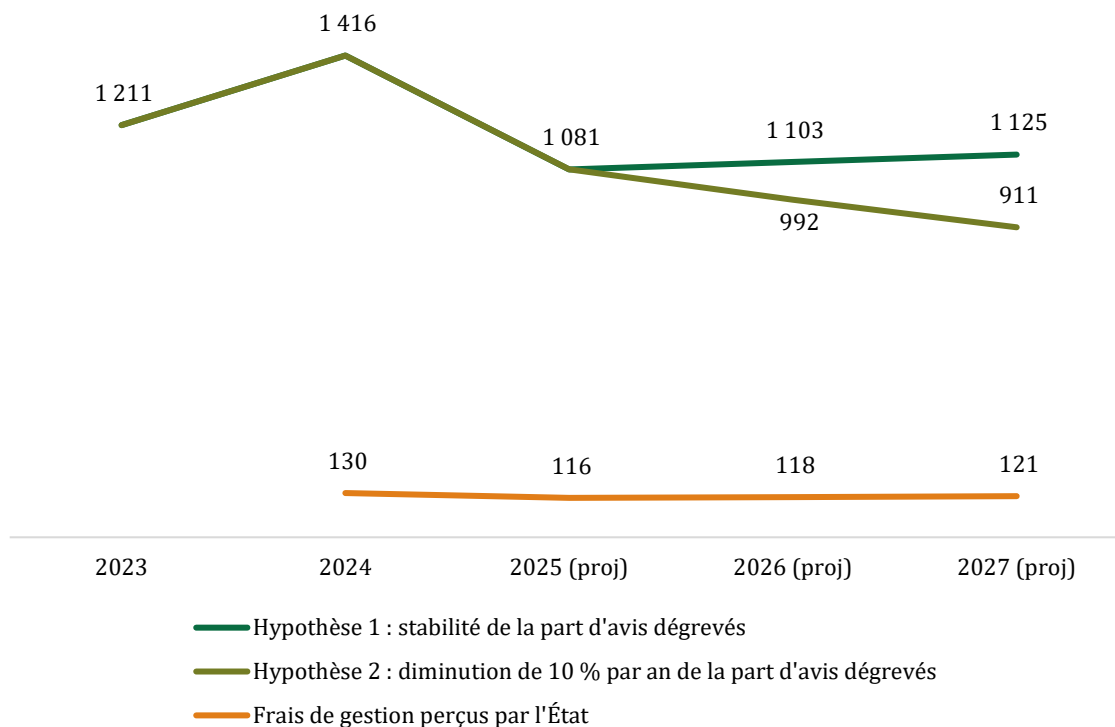
La part d'avis dégrevés est de 26,7 % pour la campagne 2024. Selon l'hypothèse 1, la part d'avis dégrevés serait constante et égale à 26,7 % pour les campagnes 2025, 2026 et 2027. Selon l'hypothèse 2, la part d'avis dégrevés serait de 26,7 % en 2025, puis diminuerait de 10 % par an et serait donc égale à 24 % en 2026, puis 21,6 % en 2027.

Le nombre total d'avis est considéré stable, à 3,4 millions d'avis pour chaque campagne. Ainsi, selon l'hypothèse 1, 923 698 avis seraient dégrevés pour chaque campagne. Selon l'hypothèse 2, 923 698 avis seraient dégrevés en 2025, puis 831 328 en 2026 et 748 195 en 2027.

Enfin, le montant moyen d'un avis (et d'un dégrèvement) augmenterait de 2 % par an.

Source : Mission.

Graphique 3 : Montants dégrevés selon l'évolution du nombre de contentieux (M€)



Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

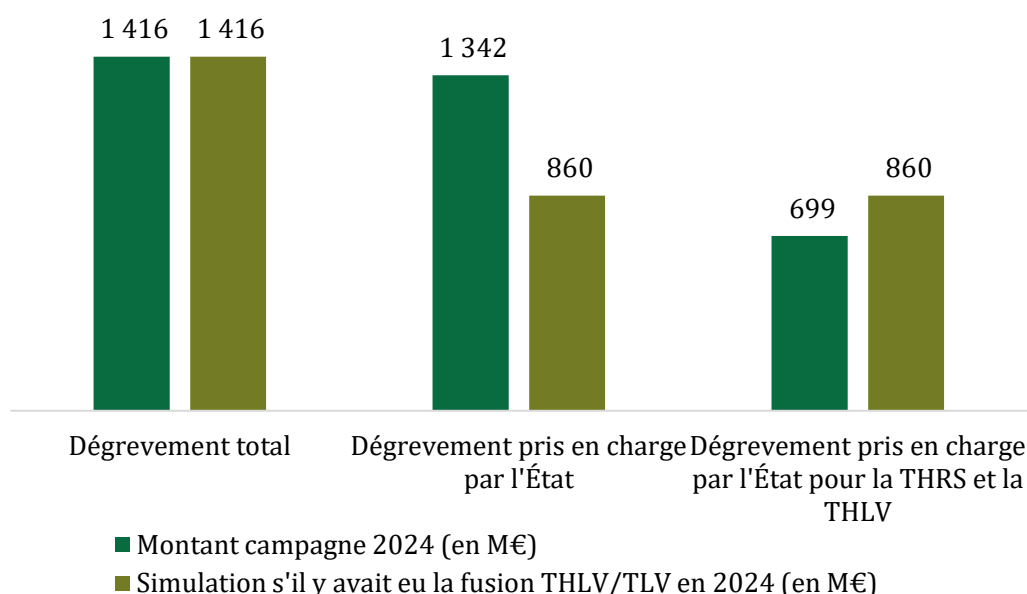
Annexe II

En 2024, 49 % des montants dégrévés étaient pris en charge par l'État au titre de la THRS et de la THLV (cf. graphique 1). À design constant des taxes, nous faisons l'hypothèse que la répartition des dégrèvements entre l'État et les collectivités territoriales restera la même qu'en 2024. Selon l'hypothèse 2 d'évolution du nombre de dégrèvements, **en 2027, l'État prendrait en charge 446 M€ de dégrèvements pour les taxes dont il n'est pas affectataire de la recette. Les frais de gestion par l'État seraient de 121 M€ la même année.**

2.2. Une fusion des taxes sur la vacance avec alignement des conditions sur celles de la THLV entraînera une hausse des dégrèvements pris en charge par l'État pour une taxe dont il ne perçoit pas la recette

Dans un scénario de fusion de la THLV et de la TLV en une taxe unique sur les logements vacants, l'ensemble de la recette serait affecté aux collectivités. Ainsi, la recette de TLV, d'un montant de 301 M€ en 2024 (net des dégrèvements) serait intégralement transférée aux communes. Dans le cas d'un alignement sur le régime juridique de la THLV, l'État prélèverait 3,6 % de la recette (avant dégrèvement) au titre des frais de dégrèvements, et 4,4 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement, ce qui aurait représenté 75 M€ en 2024. En 2024, 25 % des dégrèvements de TLV correspondaient à des motifs de dégrèvements pris à la charge de l'État pour la THLV, soit 161 M€. Ainsi, la fusion de la THLV et de la TLV, si elle avait eu lieu en 2024, aurait conduit à une baisse de 482 M€ des montants de dégrèvements pris en charge par l'État, mais à **une hausse de 161 M€ des dégrèvements pris en charge pour l'État pour des taxes dont il ne perçoit pas la recette** (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Estimation des dégrèvements pris en charge par l'État dans le cas d'une fusion THLV/TLV



Source : Mission. Note de lecture : En 2024, l'État a pris en charge 1 342 M€ de dégrèvement au titre de la THRS, THLV et TLV, dont 699 M€ au titre de la THRS et de la THLV dont il n'est pas affectataire de la recette. Si la fusion de la THLV et de la TLV avait eu lieu en 2024, l'État aurait pris en charge 860 M€ de dégrèvements au total, dont 860 M€ pour des taxes dont il n'est pas affectataire de la recette.

Ainsi, **la fusion des taxes sur la vacance aurait entraîné en 2024 un transfert budgétaire total de 387 M€ de l'État vers les collectivités territoriales**, correspondant à la somme de la recette (nette des dégrèvements) de la taxe et des dégrèvements pris en charge par l'État, diminuée des frais de gestion.

3. La poursuite des efforts conduits pour fiabiliser la taxation doit s'accompagner de l'introduction d'un dispositif permettant de rééquilibrer la charge des dégrèvements entre l'État et les collectivités

La réduction massive du nombre de dégrèvements de taxe d'habitation n'est possible qu'en abandonnant les chaînes historiques de taxation dont le comportement demeure mal connu, malgré les efforts significatifs des services de la DGFIP, et en mettant en place un mode de collecte des données moins sensible aux erreurs déclaratives et une chaîne de taxation renouvelée, selon les propositions présentées par la mission en annexe II.

En 2024 en effet, entre 300 et 400 000 avis de THRS¹² étaient erronés en raison d'une erreur d'identification de l'occupant ou du statut d'occupation. Selon les estimations de la mission, les propositions d'évolution de la collecte de données et de la chaîne de taxation devraient entraîner entre 100 et 160 000 avis erronés pour les mêmes motifs, ce qui correspond à une diminution des montants dégrévés de THRS qui s'établiraient entre 192 et 416 M€ (soit 29 à 62 % du montant total dégrévé). Il subsisterait ainsi encore plusieurs centaines de millions d'euros de dégrèvements techniques de THRS.

En effet, l'établissement de la taxe d'habitation est complexe car elle suppose de connaître l'identité de l'occupant et la nature de l'occupation, deux informations qui doivent nécessairement être collectées par voie déclarative, et qui changent au rythme de la mobilité résidentielle des contribuables. Elle générerait déjà avant GMBI des montants élevés de dégrèvements. Reconnaisant le risque augmenté d'erreur suite à l'exonération des résidences principales, il est nécessaire de mener en parallèle (i) la poursuite des efforts conduits pour fiabiliser la collecte des données et rénover la chaîne de taxation, (ii) la mise en place d'un dispositif permettant de rééquilibrer la charge des dégrèvements techniques entre l'État et les collectivités affectataires de la taxe.

3.1. Le transfert aux collectivités de la charge des dégrèvements de THRS afférents aux locaux qu'elles détiennent et pour lesquels elles sont en défaillance déclarative apparaît complexe, et ne représenterait que 8 M€ par an

Les collectivités territoriales n'interviennent pas dans l'établissement de l'assiette sauf pour les biens dont elles sont propriétaires, pour lesquels elles doivent réaliser une déclaration d'occupation dans GMBI. Le passage à GMBI a ainsi conduit les communes et EPCI à être directement responsables de la déclaration des informations permettant de taxer les occupants des biens qu'ils détiennent. En cas d'erreur déclarative conduisant à une THRS erronée établie pour l'un de leurs biens, elles en perçoivent la recette sans avoir à prendre en charge le dégrèvement. Elles s'enrichiraient donc par conséquence de leur propre défaillance déclarative. Pour remédier à cette situation, un projet d'amendement reproduit en encadré 2 avait été envisagé pour le projet de loi de finances (PLF) de 2024 et finalement non déposé. Il prévoyait que les dégrèvements de THRS dus à une erreur d'identification des occupants des locaux détenus par la commune ou l'EPCI affectataire de la taxe soient pris en charge par la collectivité territoriale, sur le modèle de certains motifs de dégrèvements de THLV et de la majoration de THRS présentés en 1.1.

¹² Plus précisément, au 30 juin 2025, 302 815 avis de THRS de la campagne 2024 ont été dégrévés en raison d'une erreur d'identification de l'occupant ou de la nature d'occupation, et 108 436 avis ont été dégrévés sans que le motif ne soit renseigné dans le logiciel de gestion des dégrèvements Iliad-contentieux.

Encadré 3 : Extrait du projet d'amendement au PLF 2024 concernant les dégrèvements de THRS

À l'article 1413 du code général des impôts, il est ajouté un III ainsi rédigé : « *III. En cas d'inexactitude de la déclaration prévue à l'article 1418 portant sur l'identité des occupants du local imposable à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, le dégrèvement en résultant est supporté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à condition que ce local soit situé sur leur territoire et qu'ils en soient propriétaires* ».

Source : DGFIP.

Il apparaît légitime que l'État ne prenne pas en charge financièrement les conséquences des erreurs des collectivités. Cependant, l'application de la règle proposée par le projet d'amendement apparaît complexe. Dans le système en vigueur en 2023 et 2024, l'établissement d'un avis de THRS pour un occupant non propriétaire nécessitait que tous les propriétaires des biens occupés par ce contribuable réalisent correctement leur déclaration, et que l'adresse fiscale de taxation déclarée par ce contribuable dans sa déclaration de revenus soit à jour, et corresponde effectivement à sa résidence principale¹³. Par ailleurs, lors des deux premières campagnes de taxation il n'a pas été possible d'établir un lien direct permettant d'expliquer comment les avis de taxation avaient été établis à partir des occupations déclarées dans GMBI.

En tout état de cause, si cette évolution législative était présentée et retenue et s'il était possible de déterminer quels étaient les avis erronés à cause de la défaillance déclarative de la collectivité propriétaire du bien, les enjeux financiers seraient limités. **En 2024 en effet, les avis de THRS établis pour des biens appartenant à des communes ou des EPCI s'élevaient à 31 M€, dont 8 M€ ont été dégrevés tous motifs confondus**, soit 1 % des montants dégrevés de THRS pris en charge par l'État.

Enfin, le cas de figure décrit dans cet amendement devrait être très limité pour la campagne de taxation 2025¹⁴. En effet, l'établissement des avis de THRS pour les biens non occupés par leur propriétaire ne passera pas par la déclaration du propriétaire mais par celle de l'occupant, *via* le nouvel encart déclaratif établi dans la déclaration des revenus. Il pourrait cependant se présenter de nouveau dans le scénario n°2 d'évolution de la chaîne de taxation (adossement à la chaîne de taxe foncière, cf. annexe II) proposé par la mission, dont le comportement sera par ailleurs parfaitement connu. Ainsi, si ce scénario était mis en œuvre, l'évolution législative envisagée pour le PLF 2024 pourra à nouveau être étudiée.

3.2. Le transfert aux collectivités de la charge de certains motifs de dégrèvement ne se fonderait sur aucun rationnel autre qu'un rééquilibrage budgétaire

Sur le modèle de la THLV, pour laquelle la prise en charge des erreurs liées à l'appréciation de la vacance revient à la collectivité territoriale, il peut être envisagé que tout ou partie des motifs de dégrèvement de THRS soient supportés par les collectivités.

Cependant, si le transfert de la charge pour la THLV s'explique car la collectivité faisant le choix d'appliquer ou non la THLV, il est normal qu'elle ne récupère pas de recette sur les biens non vacants et qu'elle intègre les conséquences de sa décision d'application de cette taxe dans la réduction de sa prévisibilité budgétaire.

¹³ L'adresse fiscale de taxation n'est pas tenue d'être la résidence principale du contribuable au sens fiscal.

¹⁴ Ce cas peut encore se produire lorsque le propriétaire déclare une personne morale comme occupante du logement.

Une transposition de la règle applicable pour la THLV à la THRS serait de transférer à la collectivité la charge du dégrèvement des résidences principales taxées à tort. En 2024, 126 526 avis ont ainsi été dégrevés pour 176 M€, correspondant à 4 % du montant des avis émis et 25 % du dégrèvement à la charge de l'État.

Cependant, le raisonnement qui fonde le transfert de la charge de dégrèvement des biens non vacants pour la THLV n'est pas directement transférable à la THRS. En effet, la commune est obligée d'appliquer cette taxe, même si elle est libre d'en fixer le taux en respectant certaines conditions¹⁵, ainsi, il peut être opposé qu'elle n'a pas à supporter la perte de prévisibilité de sa recette qui serait liée à la prise en charge d'un motif de dégrèvement technique.

Enfin, la répartition des motifs d'erreur est complexe, génère une nouvelle charge administrative et peut engendrer des contentieux. Pour la THLV, par exemple, le dégrèvement lié à l'erreur d'appréciation de la vacance relève de la collectivité, sauf si le dégrèvement relève conjointement d'une erreur d'appréciation de la vacance et du caractère insalubre du bien. Enfin, en 2024, le motif n'est pas renseigné dans le logiciel de gestion des contentieux (Iliad contentieux) pour 23 % des dégrèvements de THRS.

Une autre approche serait de déduire une partie des montants dégrevés par l'État au titre de la THRS et de la THLV de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales de l'année suivante. La mission est également réservée sur cette option, qui conduirait les collectivités à devoir anticiper une éventuelle reprise sur dotation lors de l'établissement de leur budget.

3.3. Une augmentation des frais de dégrèvements et de non-valeurs prélevés par l'État reconnaîtrait les difficultés de gestion liées à la nature même de la taxe d'habitation tout en maintenant la prévisibilité budgétaire des collectivités

L'État perçoit chaque année 2 % de la recette de THRS au titre des frais de dégrèvements et de non-valeur. Ce taux, équivalent à celui applicable pour la taxe foncière, a conduit au prélèvement de 76 M€ sur les recettes de THRS en 2024¹⁶, ce qui correspond à 11 % des montants dégrevés lors de cette campagne. La même année, **les frais de dégrèvements prélevés sur la taxe foncière correspondaient à la moitié des montants dégrevés**. Cette proportion est par ailleurs stable depuis plus de dix ans (cf. graphique 2).

La campagne de taxation 2022, réalisée avant la mise en place de GMBI et après extinction totale de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRP), avait conduit au dégrèvement de 13 % des montants recouverts.

L'établissement de la taxe d'habitation est en effet un processus plus complexe que la taxe foncière :

- ◆ les propriétaires des locaux sont mieux connus que leurs occupants, cette donnée étant mentionnée dans les actes de mutation (cf. annexe I) ;
- ◆ la taxe foncière ne dépend pas de la nature d'occupation du local.

¹⁵ Ces conditions sont établies dans l'article 1636 B sexies du CGI, qui prévoit des règles de lien pour l'évolution des taux des taxes foncières, de THRS et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), et l'article 1636 B septies du CGI qui dispose que « les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires votés par une commune ne peuvent excéder deux fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demi le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé ».

¹⁶ Selon l'état 1276.

Annexe II

Ainsi, les frais de dégrèvements et de non-valeurs prélevés par l'État devraient être différents pour la THRS et la taxe foncière. Afin que la répartition de la charge de dégrèvement entre l'État et les collectivités soit la même pour les deux taxes et au niveau de celle de la taxe foncière, le taux de prélèvement sur la recette de THRS devrait être de 6 %¹⁷, en se fondant sur le taux de dégrèvement de THRS observé en 2022 avant GMBI.

Le montant retenu au titre de la prise en charge d'une partie des dégrèvements par la collectivité serait ainsi précisément connu dès l'établissement du rôle primitif de la taxation. L'augmentation du taux permettant de calculer les frais de dégrèvements et de non-valeur étant un ajustement budgétaire entre l'État et la collectivité, il n'entraîne pas de report automatique sur le taux de taxation qui reste librement déterminé par la collectivité.

Proposition n° 1 : Augmenter les frais de dégrèvements et de non-valeur prélevés par l'État pour la THRS à due concurrence de la difficulté d'établissement de cette taxation, en faisant passer leur taux de 2 à 6 %.

¹⁷ Les dégrèvements de THRS en 2022 représentaient 13 % du montant des avis émis. Pour couvrir la moitié des montants dégrévés, les frais de dégrèvement et de non valeur doivent correspondre à 6 % du montant des avis émis (à l'arrondi près).

ANNEXE III

Connaissance statistique de l'occupation des logements

SOMMAIRE

- 1. LES DONNÉES FISCALES ISSUES DE LA TAXE D'HABITATION SONT AUSSI MOBILISÉES À DES FINS DE CONNAISSANCE STATISTIQUE DE L'OCCUPATION DES LOCAUX D'HABITATION ET HISTORIQUEMENT MOBILISÉES POUR D'AUTRES OPÉRATIONS.....1**
- 2. GMBI A ÉTÉ PENSÉ COMME UN TIERS DE CONFIANCE POUR LA CONNAISSANCE DU PARC DE LOGEMENTS ET DE SON OCCUPATION, ALLANT AU-DELÀ DES SEULS BESOINS FISCAUX.....2**
- 3. LA SOURCE FISCALE EST PEU FIABLE CONCERNANT LES LOGEMENTS VACANTS, DONT LA CONNAISSANCE LOCALE POURRAIT ÊTRE FIABILISÉE PAR LES DONNÉES DE CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ.....4**

1. Les données fiscales issues de la taxe d'habitation sont aussi mobilisées à des fins de connaissance statistique de l'occupation des locaux d'habitation et historiquement mobilisées pour d'autres opérations

Avant la suppression de la THRP, l'établissement des avis de taxe d'habitation nécessitait d'identifier de manière fiable au moins un occupant (ou un propriétaire s'il s'agit d'un bien vacant) pour chaque local d'habitation du territoire¹, au 1^{er} janvier de chaque année. Cette tâche était entièrement réalisée par l'administration fiscale, à partir des déclarations d'impôts sur le revenu et de sollicitations ponctuelles des propriétaires (cf. 1.1.2). Il s'agissait de la maille la plus fine disponible pour connaître :

- ♦ la liste des logements du territoire avec leur statut d'occupation, entre résidence principale, secondaire et logement vacant ;
- ♦ l'identité (et les coordonnées de contact) d'au moins un occupant du logement ;
- ♦ les caractéristiques des personnes qui partagent le même logement, pour déterminer la composition du ménage².

Les deux premiers éléments étaient directement dérivés de la TH. La composition du ménage nécessitait un croisement complémentaire réalisé par l'Insee avec les données de déclaration sur le revenu pour récupérer l'identité et les caractéristiques des autres individus qui composent le foyer fiscal de l'occupant, et qui étaient réputés résider dans le même local.

Ces données sont nécessaires à l'établissement par l'Insee :

- ♦ du recensement de la population : préparation et contrôle des enquêtes, calcul de la population des communes de moins de 10 000 habitants ;
- ♦ du Fichier Démographique sur les Logements et les Individus (Fideli), en complément d'autres sources (fichier des propriétés bâties et des propriétaires, fichier d'imposition des personnes, dit « PLFC » et fichier des revenus déclarés à l'administration fiscale) lequel permet la constitution de la base de sondage pour tirer les échantillons d'enquêtes auprès des ménages ;
- ♦ du contour des ménages, indispensable pour définir le niveau de vie et le taux de pauvreté et sur lequel s'appuie le dispositif Filosofi (Fichiers Localisés Sociaux et Fiscaux).

Ces données étaient aussi transmises à d'autres institutions publiques, qui les mobilisent dans d'autres processus que les dispositifs statistiques menés par l'Insee, comme la distribution du « *chèque énergie* » piloté par la direction générale de l'énergie et du climat (DGECC) via l'agence des services de paiement (ASP), l'identification des locaux vacants par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'identification des personnes économiquement faibles (ECF) pour l'établissement de la taxe foncière et le recensement des résidences principales nécessaire au contrôle du respect par les communes de leur part minimale de logements sociaux³.

¹ Ainsi que les locaux professionnels qui étaient éligibles à la taxe d'habitation pour les campagnes antérieures à 2025 (comme les locaux administratifs d'établissements d'hébergement collectif, par exemple), la taxe d'habitation ayant été recentrée sur les locaux d'habitation dans la loi de finances pour 2025.

² Un ménage, au sens du recensement de la population, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté.

³ « L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux proportionnel à leur parc de résidences principales (RP). Le décompte des logements occupés à titre principal a été effectué jusqu'en 2023 à partir du rôle de taxe d'habitation. Désormais, les résidences principales retenues pour le calcul du taux de logements sociaux sont celles qui

2. GMBI a été pensé comme un tiers de confiance pour la connaissance du parc de logements et de son occupation, allant au-delà des seuls besoins fiscaux

Initialisée en 2023, la collecte de données via GMBI-occupation contient plus d'informations que celles strictement nécessaires à des fins fiscales :

- ♦ la collecte des loyers est réalisée à des fins statistiques pour conduire la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH, cf. annexe III) ;
- ♦ une situation d'occupation est attendue pour chaque période d'occupation depuis le 1^{er} janvier 2023, alors que seule la situation au 1^{er} janvier est nécessaire pour la taxation ;
- ♦ l'état civil de tous les occupants du bien, y compris des enfants mineurs, est demandé.

La complexité du système a conduit à revoir à la baisse l'objectif d'exhaustivité des informations non nécessaires à la taxation. Il a été notamment décidé de :

- ♦ rendre facultatif le remplissage des loyers dès la première campagne déclarative en 2023, reportant de fait la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (cf. annexe III) ;
- ♦ mettre en place un système déclaratif par fichier annexe pour les propriétaires de plus de 200 biens, qui permet de remplir l'identité de deux occupants au maximum ;
- ♦ rendre facultative la déclaration des enfants occupants des biens⁴.

L'objectif d'exhaustivité du remplissage des occupants apparaît en effet peu réaliste : si les propriétaires occupants connaissent la composition de leur ménage, rassembler l'état civil (nom, prénom, date et lieu de naissance pouvant aller jusqu'à la commune) de tous les occupants du bien qu'ils louent représente une charge conséquente. Les premières exploitations de GMBI par l'Insee montrent ainsi que **parmi les logements qui ont fait l'objet d'au moins une déclaration d'occupation au 31 décembre 2024 (soit 84 % des appartements et maisons), la plupart n'ont qu'un seul occupant déclaré, alors que le nombre moyen d'habitants était de 2,15 personnes par logement⁵**. Les omissions les plus pénalisantes concernent les colocataires, les enfants majeurs ou parents de l'occupant principal partageant le même logement et les conjoints ni mariés ni pacsés.

Pour pallier ces difficultés, et reconstituer les ménages, l'Insee conduit une série d'opérations consistant à compléter les données GMBI à partir des informations issues des déclarations d'impôts sur le revenu. Celles-ci peuvent permettre d'identifier un occupant pour les locaux non déclarés dans GMBI via l'AFT, et de compléter la liste des occupants des locaux déclarés en y affectant la totalité des membres des foyers fiscaux des occupants connus. Cette dernière opération permet de passer de 41,0 millions d'individus connus dans GMBI à 53,6 millions (cf. tableau 9).

figurent dans la liste transmise par l'administration fiscale principalement issue de la déclaration d'occupation des propriétaires prévue à l'article 1418 du code général des impôts (CGI) ». Source : GF1B.

⁴ « Foire aux questions - Gérer mes biens immobiliers » en date du 1^{er} avril 2024 et en vigueur à la date de la mission, disponible sur le site impots.gouv.fr.

⁵ France hors Mayotte, pour l'année 2022, selon les résultats du recensement.

Annexe III

Tableau 1 : Impact des retraitements Insee sur l'évolution des effectifs déclarés dans GMBI (en millions)

	GMBI 2023	GMBI 2024	Évolution
Nombre de logements	27,9	32,9	17,7 %
Nombre d'individus	38,2	41,0	7,3 %
Nombre de foyers fiscaux	32,2	35,3	9,5 %
Nombre d'individus après rattachement via les foyers fiscaux	49,6	53,6	8,2 %

Source : Insee.

La distribution du « *chèque énergie* » a été fortement impactée par le manque de qualité des données issues de GMBI sur la composition des ménages⁶, pour laquelle des propositions visant à compléter les données par la collecte des points de livraison d'électricité auprès des fournisseurs d'énergie ont été décrites par une mission d'inspection en 2024⁷. La dégradation du fichier de taxation (fichier dit « *PLFC* ») a aussi conduit à la non-diffusion de Fideli 2023 et de Filosofi 2022 par l'Insee, qui prévoit une diffusion en mode dégradé de Fideli 2024 et Filosofi 2023. Or, la capacité à disposer de ces données constitue un enjeu de taille, particulièrement dans le cadre du projet Résil⁸, très dépendant de la qualité et de la complétude des sources fiscales (cf. encadré 8).

Encadré 1 : Le projet RESIL

La construction d'un répertoire statistique des individus et des logements (Résil) s'inscrit dans le cadre du plan d'action mis en place par l'Insee à la suite de la disparition de la TH sur les résidences principales. Ce répertoire a vocation à être nourri par les sources fiscales et complété de sources administratives diverses (CNAF et MSA, DSN et PASRAU, inscriptions dans l'enseignement supérieur, répertoire des communautés). Il devrait permettre de produire chaque année un « *univers de référence* » composé de :

- la liste des individus résidant sur le territoire au 1^{er} janvier de l'année ;
- la liste des logements habitables au 1^{er} janvier de l'année, avec leur statut d'occupation : principal, secondaire, vacant ;
- la liste des ménages, fondée sur la détermination de la résidence principale des personnes et leur appartenance à un même logement.

Cet univers de référence devrait ensuite permettre le recensement de la population, la construction des bases de sondage, la fourniture à Filosofi des contours de ménages. Les premiers livrables sont attendus pour 2026.

Source : Insee.

⁶ « Jusqu'en 2023, le chèque énergie était attribué de façon automatique sur la base des données fournies par l'administration fiscale, en exploitant des données issues de la taxe d'habitation (qui fournissaient la composition du ménage) et des avis d'imposition sur les revenus (qui permettaient d'établir le montant du revenu fiscal de référence du ménage). Pour tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales au 1er janvier. À partir de 2025, afin de conserver l'envoi d'un seul chèque par logement, le chèque énergie est désormais attribué par le croisement du numéro de compteur d'électricité (point de livraison ou « *PDL* ») du logement, avec le revenu fiscal de référence et le nombre de personnes rattachées au foyer fiscal connu à l'impôt sur le revenu associé au numéro fiscal du titulaire du contrat de fourniture d'électricité ». Source : GF1B.

⁷ « Scénarios de réforme du chèque énergie après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales », février 2024, Inspection générale des finances (IGF), Conseil général de l'économie (CGE) et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

⁸ Arrêté du 5 janvier 2024 pris en application du décret Résil

Au niveau national, la faible qualité des informations issues des premières campagnes de taxation mobilisant GMBI n'a pas impacté les estimations du parc de logements. En effet, le ministère du logement ne mobilise pas directement de source fiscale pour ses outils et publications statistiques à l'échelle nationale : le SDES en effet se fonde sur les données du recensement et de l'enquête nationale logement (ENL) pour établir le rapport annuel du compte du logement.

3. La source fiscale est peu fiable concernant les logements vacants, dont la connaissance locale pourrait être fiabilisée par les données de consommation d'électricité

Même avant la suppression de la THRP et la mise en place de GMBI, la source fiscale n'était pas estimée fiable pour déterminer le nombre de logements vacants, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale⁹. En effet, la taxation à la THLV et à la TLV entraîne un fort taux de dégrèvement, qui s'est maintenu au même niveau pré et post GMBI¹⁰ et qui impacte fortement la qualité de l'identification des logements vacants. Le recensement est la source privilégiée par l'Insee pour caractériser le nombre de logements vacants à une échelle fine et son évolution¹¹, mais ne permet pas de recueillir une information détaillée ni sur les propriétaires, ni sur les caractéristiques des logements vacants, ni sur la durée de vacance.

Ainsi le fichier Lovac, créé en 2020 par la DHUP, se fonde sur les données fiscales malgré leurs limites, car elles sont actualisées plus fréquemment que le recensement et permettent l'identification directe du propriétaire. La mise à jour du fichier a été pénalisée par les difficultés rencontrées par les premières éditions de GMBI, sans que la DHUP soit déjà en mesure d'en quantifier précisément les effets (cf. encadré 9).

Encadré 2 : Impact de GMBI sur la plateforme « Zéro Logement Vacant » (ZLV)

La solution numérique Zéro Logement Vacant (ZLV) est un outil opérationnel issu du Plan national de lutte contre la vacance de logements lancé en 2020. Il permet aujourd'hui de mettre à disposition la donnée fiscale pour organiser des démarches d'« aller-vers » les propriétaires de logements durablement vacants et de passoires énergétiques locatives. Les deux bases de données sources, LOVAC et les Fichiers Fonciers, sont toutes deux issues des données fiscales, le 1767biscom pour la taxation TLV/THLV et Majic (cadastre) pour la TFPB.

L'utilisation de ces données pour effectuer des campagnes de publipostage a permis ainsi à nos 2 000 utilisateurs, au sein de 1 200 structures, de contacter près de 115 000 propriétaires de logements (100 000 vacants depuis plus de deux ans et 15 000 passoires énergétiques locatives).

Le travail sur les données fiscales utilisées par ZLV a révélé que le passage à GMBI a provoqué plusieurs ruptures de série depuis sa mise en place en 2023. La dernière ayant eu lieu en 2025, il est aujourd'hui impossible de disposer du recul et de données qualitatives suffisantes pour définir clairement si la donnée d'occupation sur les logements vacants s'est améliorée ou détériorée depuis 2023.

Source : DHUP.

⁹ Voir le rapport IGF, CGEDD « Évaluation de politique publique : mobilisation des logements et des bureaux vacants » de janvier 2016, et plus récemment le rapport Cour des comptes « La lutte contre les logements vacants dans le parc privé », mars 2025.

¹⁰ Le taux de dégrèvement entre 2015-2022 et la première campagne de taxation avec GMBI en 2023 est resté autour de 45 % pour la TLV et 35 % pour la THLV.

¹¹ Insee Première n°1979, « 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique », janvier 2024.

Annexe III

Le fichier Lovac alimente la plateforme « *Zéro Logement Vacant* », qui permet aux collectivités territoriales de mieux connaître les biens inoccupés de leur territoire et d'engager des actions d'accompagnement des propriétaires. Face aux limites rencontrées, la fiabilisation de ces données sur la vacance nécessite la mobilisation de sources annexes à la source fiscale.

Les données relatives à la consommation d'électricité des logements apparaissent comme une source prometteuse pour poursuivre l'amélioration des outils de la lutte contre la vacance. En effet, Enedis et l'Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (Uneleg) communiquent déjà la consommation d'électricité par petite maille géographique (au niveau de l'IRIS) ou par immeuble à la DHUP chaque année afin d'alimenter les données locales de consommation d'énergie (cf. encadré 10). Une remontée administrative plus fine pourrait être mise en place, sous réserve de l'avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés - CNIL). Ces données ne comprennent cependant pas le numéro fiscal invariant du local, ce qui nécessite une reconstitution de l'identification du bien à partir de son adresse, ou du numéro du point de livraison d'électricité (le PDL). La cellule ZLV de la DHUP estime cependant que l'identification du local serait possible dans une bonne partie des cas (qui s'avèrerait cependant plus complexe pour les logements collectifs).

Encadré 3 : les données locales de consommation d'énergie

La mise à disposition de données locales d'énergie est inscrite dans l'article 179 de la loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) du 17 août 2015. Leur mise à jour est annuelle.

Pour l'électricité, les données concernent les consommations et les points de livraison, à partir de l'année 2018, à la maille géographique de l'IRIS, de l'EPCI et de la région répartis en cinq secteurs (agriculture, industrie, tertiaire, résidentiel et non affecté). Les données à l'adresse concernent les consommations et les points de livraison des bâtiments professionnels par grand secteur d'activité et de ceux du secteur résidentiel d'au moins 10 logements afin de respecter le secret statistique.

Source : SDES.

Depuis la mise en place du chèque énergie, Enedis et l'Uneleg transmettent aussi à l'agence des services et de paiement (ASP) la liste de leurs clients bénéficiaires du chèque énergie. Aux termes du décret n°2025-735 du 31 juillet 2025 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie, cette remontée annuelle est composée du :

- ◆ numéro du point de livraison d'électricité ;
- ◆ adresse ;
- ◆ identité du détenteur du contrat.

Sous réserve des évolutions réglementaires nécessaires, une extraction composée de l'adresse du bien, du numéro du point de livraison d'électricité et du niveau de consommation d'électricité sur un an, élargie à l'ensemble de leurs clients, permettrait de dresser une liste de biens dont la vacance serait soupçonnée en raison de leur très faible consommation, pour vérification locale. Par exemple, certains locaux ont des dispositifs d'autoconsommation (ex : panneaux solaires), dont la puissance délivrée n'est pas prise en compte dans la consommation remontée par les fournisseurs. À la date de la mission, Enedis recense 800 000 immeubles ou maisons équipés d'un tel dispositif.

Par ailleurs, les données de taxe de séjour, collectée par les collectivités, pourraient aussi être mobilisées pour fiabiliser les meublés de tourisme déclarés comme logements vacants à des fins d'optimisation fiscale.

ANNEXE IV

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics	1
2. ACTEURS NATIONAUX.....	1
2.1. Administrations centrales	1
2.1.1. <i>Ministère de l'intérieur</i>	1
2.1.2. <i>Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique</i>	1
2.1.3. <i>Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation</i>	4
2.2. Entreprise.....	5
2.2.1. <i>Enedis</i>	5
2.3. Autres associations et fédérations	5
2.3.1. <i>Uneleg</i>	5
2.3.2. <i>Plurience</i>	5
3. ACTEURS TERRITORIAUX	5
3.1. Services déconcentrés.....	5
3.1.1. <i>Directions régionales et départementales</i>	5
4. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	7

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M. Matias de Sainte Lorette, conseiller fiscal et juridique.

1.2. Cabinet de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

- ♦ M^{me} Sarah George, directrice adjointe de cabinet ;
- ♦ M. Lucas Paszkowiak, conseiller fiscalité, douane et lutte contre la fraude ;
- ♦ M. Jean-Felix Filippi, assistant particulier.

2. Acteurs nationaux

2.1. Administrations centrales

2.1.1. Ministère de l'intérieur

2.1.1.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ♦ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ♦ M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ♦ M^{me} Séverine Reymund, cheffe du bureau de la fiscalité locale ;
- ♦ M. Davide Aresu, adjoint au chef du bureau de la fiscalité locale ;
- ♦ M. Rémi Tassart, chargé de mission au bureau de la fiscalité locale.

2.1.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1.2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

2.1.2.1.1. Direction générale

- ♦ M^{me} Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques.

2.1.2.1.2. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ♦ M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale ;
- ♦ M^{me} Marie-Christine Brun, adjointe au directeur de la législation fiscale ;

Annexe IV

- ◆ M^{me} Ève Perennec-Segarra, sous-directrice de la fiscalité locale (F) ;
- ◆ M^{me} Julie Deschênes, cheffe du bureau de la fiscalité locale des professionnels (F1) ;
- ◆ M. Damien Lauth, adjoint à la cheffe du bureau F1 ;
- ◆ M^{me} Sonia Montassar, cheffe de section au bureau F1 ;
- ◆ M. Benjamin Montaignac, chef du bureau de la fiscalité locale des personnes (F2) ;
- ◆ M^{me} Amel El Haimer, adjointe au chef du bureau F2 ;
- ◆ M^{me} Marie Kersuzan, rédactrice au bureau F2 ;
- ◆ M. Frédéric Camelo-Cassan, adjoint au chef du bureau des chiffrages et des études statistiques ;
- ◆ M. Jose Florez de la Colina, statisticien au bureau des chiffrages et des études statistiques.

2.1.2.1.3. *Service de la gestion fiscale*

- ◆ M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale (GF) ;
- ◆ M^{me} Christelle Poirier, responsable de la cellule de coordination et d'appui aux travaux informatiques du service de la gestion fiscale (CCATI SGF) ;
- ◆ M. Grégory Berthelot, sous-directeur de la gestion fiscale des particuliers (GF1) ;
- ◆ M. Patrice Garrier, chef du bureau « animation de la fiscalité des particuliers (GF1A) ;
- ◆ M. Denis Jouffre, adjoint au chef du bureau GF1A ;
- ◆ M^{me} Nathalie Canu, responsable de la division « déclaration en ligne - gestion du prélèvement à la source » au bureau « animation de la fiscalité des particuliers » (GF1A) ;
- ◆ M. François Rollo, chef du bureau « applications d'assiette et de recouvrement forcé des impôts des particuliers – pilotage taxe d'habitation et taxation foncière » (GF1B) ;
- ◆ M^{me} Véronique Bayssié-Tanguy, adjointe au chef du bureau GF1B ;
- ◆ M. Damien Hurier, chargé de projet « Gérer mes biens immobiliers » au bureau GF1B ;
- ◆ M^{me} Dévi Sainath-Cannabirane, inspectrice des finances publiques au bureau GF1B ;
- ◆ M^{me} Caroline Pereira, cheffe du bureau « animation de la fiscalité des professionnels » (GF2A) ;
- ◆ M^{me} Caroline Humbert, adjointe à la cheffe du bureau GF2A ;
- ◆ M^{me} Céline Gallet, cheffe de division « revenus des professionnels, prélèvement à la source, casinos » au bureau GF2A ;
- ◆ M. Charles Marivain, chef de section « revenus des professionnels » au bureau GF2A ;
- ◆ M. Pascal Lignereux, chef de section « téléprocédures » au bureau GF2A ;
- ◆ M^{me} Marina Fages, sous-directrice des missions foncières et fiscalité du patrimoine (GF3) ;
- ◆ M^{me} Anne-Cécile Millet, cheffe par interim du bureau « cadastre » (GF3A) ;
- ◆ M. Julien Fortin, responsable de la maîtrise d'ouvrage des applications MAJIC et Gestloc au bureau GF3A ;
- ◆ M. Patrice Robine, chef de section au bureau GF3A ;
- ◆ M. Eric Inguibert, chef de projet au bureau GF3A ;
- ◆ M^{me} Sonia Poirier, cheffe du projet de transfert des taxes d'urbanisme et dématérialisation des déclarations foncières au bureau GF3A ;
- ◆ M^{me} Véronique Fayar, experte « valorisation de la donnée cadastrale » au bureau GF3A ;
- ◆ M^{me} Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques fiscales (DESF) ;
- ◆ M. Thomas Laurent, chef du pôle « statistique publique » au DESF ;

Annexe IV

- ◆ M. Vincent Vicaire, responsable de la section « études fiscales » au DESF ;
- ◆ M. Alexis Sautreau, responsable de la section « fiscalité directe locale » au DESF ;
- ◆ M^{me} Angel Ndour, inspectrice des finances publiques au DESF ;
- ◆ M. Loïc Jourdan, datascientist au DESF.

2.1.2.1.4. Délégation à la transformation numérique

- ◆ M^{me} Delphine Renault, responsable de l'équipe UX design de la délégation à la transformation numérique (DTNUM) ;
- ◆ M. Christophe Pilot, lead UX designer au pôle expérience utilisateur de la DTNUM ;
- ◆ M^{me} Eva Gori, consultante à la DTNUM ;

2.1.2.1.5. Service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques

- ◆ M. Cédric Dutruel, sous-directeur « conseil fiscal, financier et économique » (GP-2)
- ◆ M. Rémi Verneau, chef du bureau « gestion et valorisation financière et fiscales locales et hospitalières » (GP-2A).

2.1.2.1.6. Service stratégie, pilotage et contrôle de gestion

- ◆ M^{me} Aude Costa, cheffe du service « Stratégie, pilotage et contrôle de gestion » (SPIB) ;
- ◆ M^{me} Isabelle Oudet-Giamarchi, sous-directrice « Stratégie, pilotage et contrôle de gestion » (SPIB-1) ;
- ◆ M. Rémi Rouchouse, chef de pôle au bureau « Performance, stratégie et soutien au réseau » (SPIB-1A) ;
- ◆ M. Mathieu Brochet, adjoint au chef du bureau « Pilotage des emplois, des effectifs et des organisations » (SPIB-1B).

2.1.2.1.7. Service des systèmes d'information

- ◆ M. Tomasz Blanc, chef du service des systèmes d'information (SI) ;
- ◆ M. Hugues Bernard, responsable département de la stratégie numérique (DSNum) ;
- ◆ M^{me} Cécile Lamarque, directrice de projet à la DSNum ;
- ◆ M. Guillaume Bruyere, adjoint au directeur des projets numériques, référent SI de la fiscalité des particuliers ;
- ◆ M. Alain Diot, chef du bureau du SI foncier (BSI2) ;
- ◆ M^{me} Anne Henninger, adjointe au chef du bureau BSI2 ;
- ◆ M. Thomas Labrusse, inspecteur au bureau BSI2 ;
- ◆ M. David Taverne, chef de projet au bureau BSI2 ;
- ◆ M. Sylvain Violet, chef de projet au bureau BSI2 ;
- ◆ M. Didier Nardy, chef de projet au bureau BSI2 ;
- ◆ M. Julien Bérard, chef de projet au bureau BSI2 ;
- ◆ M. Pascal Garcia, chef de la direction des projets des particuliers (DP4) ;
- ◆ M^{me} Frédérique Riehl, cheffe de projet à DP4 ;
- ◆ M. Jean-Georges Lefèbvre, chef du bureau des SI des particuliers (BSI4) ;

Annexe IV

- ◆ M^{me} Sylvie Parrouffe-Cao, cheffe de projet au bureau BSI4.

2.1.2.1.8. Mission risques et audit

- ◆ M. Etienne Duvivier, chef de la mission risques et audit (MRA) ;
- ◆ M^{me} Rosalinde Depardé, auditrice ;
- ◆ M^{me} Marianne Heulot, auditrice.

2.1.2.2. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Victor Amoureux, chef du bureau concurrence, du numérique et de l'économie du logement (POLSEC 2) ;
- ◆ M. Diego Davo, adjoint au chef du bureau concurrence, du numérique et de l'économie du logement (POLSEC 2) ;
- ◆ M. Victor Prieur, chef du bureau fiscalité des ménages et taxation indirecte (FIPU 3) ;
- ◆ M. Alexandre Delfosse, adjoint à la cheffe de bureau synthèse des prélèvements obligatoires et fiscalité des entreprises (FIPU 3) ;
- ◆ M^{me} Agathe Eupherte, adjointe au chef de bureau fiscalité des ménages et taxation indirecte (FIPU 3) ;
- ◆ M^{me} Noémie Sahuc, adjointe au chef de bureau fiscalité des ménages et taxation indirecte (FIPU 3).

2.1.2.3. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Olivier Lefevre, maître d'ouvrage du programme "Répertoires statistiques des individus et des logements" (Resil) ;
- ◆ M. Mathias André, économiste au département des comptes nationaux ;
- ◆ M. Olivier Meslin, datascientist au SSP lab.

2.1.3. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

2.1.3.1. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- ◆ M. Benoît Ameye, sous-directeur des politiques de l'habitat (PH) ;
- ◆ M. Charles Tamazount, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat (PH) ;
- ◆ M^{me} Peggy Martigny, cheffe de projet « lutte contre la vacance de logements » et intrapreneuse Zéro Logement Vacant ;
- ◆ M. Raphaël Montagner, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement (FE3) ;
- ◆ M. Pierre-Olivier Faure, adjoint à la cheffe du bureau des études économiques (FE5).

2.2. Entreprise

2.2.1. Enedis

- ◆ M^{me} Laurence Damazie-Edmond, cheffe du département « solutions pour la transition énergétique des territoires » ;
- ◆ M. Arnaud Foures, juriste ;
- ◆ M. Baptiste Geffray, juriste ;
- ◆ M^{me} Florence Marchand, responsable « BtoC clients particuliers et petits producteurs » ;
- ◆ M^{me} Claire Waast-Richard, directrice « data et numérique » ;
- ◆ M. Nicolas Wojnarowski, chief data officer.

2.3. Autres associations et fédérations

2.3.1. Uneleg

- ◆ M. Stéphane Andrieu : délégué général ;
- ◆ M^{me} Maelle Agbale, analyste fonctionnel chez efluid ;
- ◆ M. Maxime Brudz : Coordinateur recette et intégration chez-efluid ;
- ◆ M. Jean-Michel Fischbach, directeur général de Reseda ;
- ◆ M. Baptiste Mamet, chargé des activités réglementaires et réglementaires électricité chez Reseda ;
- ◆ M. Saadallah Yazbeck, animateur ingénierie flux et données chez Strasbourg électricité réseaux.

2.3.2. Plurience

- ◆ M. Pierre Hautus, délégué général

3. Acteurs territoriaux

3.1. Services déconcentrés

3.1.1. Directions régionales et départementales

3.1.1.1. Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône

- ◆ M^{me} Catherine Brigant, directrice régionale ;
- ◆ M. Emmanuel Gaillardon, responsable du pôle gestion fiscale ;
- ◆ M^{me} Anne Crevel, secrétaire générale ;
- ◆ M. Franck Cazenave, chargé de mission des affaires foncières ;
- ◆ M. Jean-Paul Labory, adjoint missions foncières ;

Annexe IV

- ◆ M. Antoine Amselle, adjoint fiscalité des particuliers ;
- ◆ M^{me} Muriel Bourquarde, responsable du centre des impôts fonciers (CDIF) de Marseille ;
- ◆ M. Gabriel Mansuy-Niviere, inspecteur référent locaux professionnels et topographie au CDIF de Marseille ;
- ◆ M^{me} Ines Aridj, inspectrice stagiaire au CDIF de Marseille
- ◆ M^{me} Christine Morot, contrôlease à la cellule GESLOC (traitement des anomalies et de la relance) au CDIF de Marseille
- ◆ M. Rémi Garcia, agent des secteurs fonciers au CDIF de Marseille ;
- ◆ M. Éric Etemad, agent des secteurs fonciers au CDIF de Marseille ;
- ◆ M. Jonathan Justet, agent des secteurs fonciers au CDIF de Marseille ;
- ◆ M. Loïc Trehin, contrôleur du pôle « évaluation (locaux professionnels) » au CDIF de Marseille ;
- ◆ M^{me} Liliane Berger, responsable du service des impôts des particuliers (SIP) Prado-Borde ;
- ◆ M^{me} Béatrice Naddour-Moubarak : cheffe de service de l'accueil au SIP Prado-Borde ;
- ◆ M^{me} Maylis Mayebola, contrôlease au SIP Prado-Borde ;
- ◆ M. Souhib Abdelkader, contrôleur au SIP Prado-Borde ;
- ◆ M^{me} Sandrine Borriello, cheffe de service du secteur d'assiette ;
- ◆ M^{me} Corine Delpy, adjointe à la cheffe de service du secteur d'assiette ;
- ◆ M. Guillaume Polo, contrôleur au service du secteur d'assiette ;
- ◆ M^{me} Agnès Capello, agente au service du secteur d'assiette ;
- ◆ M^{me} Laurence Naumann, cheffe de service du recouvrement ;
- ◆ M. Frédéric Wysocka, agent du service du recouvrement ;
- ◆ M. Bruno Dragotta, agent du service du recouvrement.

3.1.1.2. Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de l'Essonne

- ◆ M. Laurent Fourquet, directeur départemental ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Maho, directrice du pôle Métiers ;
- ◆ M^{me} Karine Rivière, directrice adjointe, en charge de la gestion fiscale ;
- ◆ M^{me} Marie-Laurence Abolhamd, cheffe de la division du pilotage de la fiscalité
- ◆ M. Martial Ayina-Akilotan, adjoint à la cheffe de la division du pilotage de la fiscalité ;
- ◆ M^{me} Christine Rouzic, adjointe à la cheffe de la division du pilotage de la fiscalité, experte pour les questions foncières et patrimoniales ;
- ◆ M^{me} Soraya Borga, rédactrice au sein de la cellule "particuliers", au sein de la division du pilotage de la fiscalité ;
- ◆ M^{me} Isabelle Grellier, responsable du service des impôts des particuliers (SIP) de Massy ;
- ◆ M. Jean-Philippe Ravier, responsable du service des impôts des particuliers (SIP) d'Évry ;
- ◆ M. Olivier Würmser, adjoint au responsable du centre des impôts fonciers (CDIF) de Corbeil ;
- ◆ M. Olivier Peyrat, contrôleur au CDIF ;
- ◆ M^{me} Christelle Germon, agente au CDIF ;
- ◆ M. Nicolas Luquet, équipier de renfort de la cellule d'appui dédiée au traitement des dégrèvements d'impositions à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants ;

Annexe IV

- ♦ M. Roberto Poncelas, équipier de renfort de la cellule d'appui dédiée au traitement des dégrèvements d'impositions à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants.

4. Personnalités qualifiées

- ♦ M. Guillaume Chapelle, professeur d'économie à CY Cergy Paris Université ;
- ♦ M. François Ecalte, président de l'association Fipeco ;
- ♦ M^{me} Gabrielle Fack, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine ;
- ♦ M. Etienne Wassmer, professeur d'économie à la NYU Abu Dhabi

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DES COMPTES
PUBLICS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LA MINISTRE

Paris, le **28 AVR. 2025**

Nos références : MEFI-I25-01966

NOTE

à Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Objet : Mission sur la taxe d'habitation

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le maintien des taxes sur les résidences secondaires et sur les locaux vacants ont conduit la DGFIP, dès 2018, à engager un processus de modernisation du processus de taxation basé sur une nouvelle obligation déclarative à la charge des propriétaires et sur la mise en place d'un nouvel outil informatique, « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

S'il a pu être déployé dans les délais prévus et a permis d'assurer la taxation 2023, le projet a néanmoins rencontré d'importantes difficultés, non seulement s'agissant du déroulement d'une campagne déclarative inhabituellement difficile pour la DGFIP, mais surtout sur la qualité de la taxation. Celle-ci a en effet conduit à émettre de nombreux avis erronés, entraînant une charge importante pour les services de la DGFIP et conduisant, surtout, à laisser à la charge de l'État un montant de dégrèvements particulièrement élevé, atteignant plus de 1Md€.

1/3

Un audit de la Cour des comptes a par ailleurs dressé un constat sévère tant de la conduite du projet dans son ensemble que de ses effets.

En dépit d'un plan d'action très conséquent mis en place par la DGFIP dès la fin 2023, la campagne de taxation 2024 a de nouveau montré des fragilités et des difficultés persistantes.

Si les premiers éléments relatifs à la campagne 2024 laissent présager une taxation d'une qualité d'ensemble meilleure qu'en 2023, grâce notamment à une collecte des déclarations d'occupation des propriétaires plus complète (86,5 % des locaux ont fait l'objet d'une déclaration d'occupation contre 77,3 % en 2023), elle a nécessité, en amont, d'importants travaux correctifs des services de la DGFIP qui n'ont malgré tout pas prévenu toutes les erreurs de taxation. La charge induite pèse lourdement sur la DGFIP alors que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été l'occasion d'un ajustement important des emplois dédiés à la fiscalité directe locale.

Par ailleurs, le dispositif de taxation, qui suppose d'affecter chaque année, sur la base des déclarations des propriétaires, un statut d'occupation à 71 millions de locaux pour identifier les 3 millions de locaux taxables, repose toujours sur l'articulation entre une base de données alimentée principalement par GMBI et des chaînes informatiques qui n'ont pas été modernisées.

Dans ce contexte, je souhaite que l'inspection des finances puisse apporter son expertise et son assistance à la DGFIP, qui poursuit par ailleurs ses travaux pour fiabiliser et mettre en qualité la taxation 2025 à droit constant.

Dans un premier temps, en lien avec la DLF, la mission proposera des scénarios de simplification de la taxation des résidences secondaires et des logements vacants. La mission pourra notamment examiner l'opportunité de maintenir trois taxes distinctes (THS, TLV et THLV), en s'appuyant notamment sur les travaux engagés par la DLF sur la fusion de la TLV et de la THLV, et l'articulation entre ces taxes et les taxes foncières, alors que ces dernières disposent d'une chaîne de taxation spécifique. Elle examinera également les simplifications envisageables concernant le régime fiscal des résidences et meublés de tourisme, des foyers d'hébergement, des maisons de retraite et des résidences services, qui peuvent relever à la fois de la TH et de la CFE, selon des critères complexes, mal compris par les usagers et difficiles à traiter par la DGFIP en gestion, dont l'opportunité devra être appréciée au regard à la fois de l'enjeu financier pour les collectivités affectataires comme de la viabilité économique du secteur.

L'analyse portera également sur l'économie générale du régime des dégrèvements et les évolutions envisageables dans ce domaine, dans le cadre de la relation d'ensemble entre l'État et les collectivités territoriales, notamment au regard du fait que certaines obligations déclaratives à la charge des collectivités locales ou de leurs opérateurs ne sont pas respectées et conduisent à des dégrèvements à la charge de l'État.

Plus profondément, toujours en lien avec la DLF, la mission pourra faire des recommandations sur les modalités de détermination des bases de l'ensemble de la fiscalité directe locale afin de les rendre plus objectives et plus aisément calculables et actualisables que dans le cadre de la valeur locative dans sa définition fiscale actuelle, et en tenant compte des difficultés récurrentes à engager la révision des valeurs locatives, tant des locaux professionnels que des locaux d'habitation.

Les valeurs locatives des locaux d'habitation demeurent en effet en référence janvier 1970, en l'absence de révision générale. Par ailleurs, l'expérience des difficultés des actualisations pluriannuelles rencontrées en matière de valeurs locatives des locaux professionnels montre la difficulté en matière d'acceptabilité de ces exercices d'actualisation.

Au surplus, les principes inhérents à la révision des valeurs locatives permettent de se rapprocher des prix du marché sans toutefois s'appuyer sur l'exhaustivité des loyers et en traitant aussi les zones sans marché locatif. La mission pourrait utilement examiner les aménagements susceptibles d'être apportés à la méthode de détermination des secteurs et tarifs, notamment en étudiant la possibilité d'inclure d'autres critères ou d'autres mécanismes. Via l'analyse des scénarios envisageables, l'objectif consisterait à mettre en place un système plus simple, qui pourrait se baser par exemple sur la valeur vénale du bien revalorisée de l'inflation (ou de l'évolution du marché), voire sur un système forfaitaire, en déterminant des critères qui prendraient appui sur la multiplicité des sources d'information disponibles via notamment le « datamining », éventuellement au choix du propriétaire.

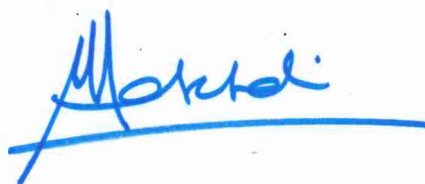
L'ensemble des propositions de réforme envisagées par la mission comportant une dimension juridique feront l'objet des propositions de textes associées, pour leur permettre d'être le cas échéant prises en comptes dans le PLF 2026.

Dans un second temps, la mission examinera les impacts informatiques de ses propositions et scénarios d'évolutions juridiques sur le système d'information de la DGFIP ainsi que sur l'amélioration de la qualité des données utilisées pour procéder chaque année à la taxation. La mission envisagera une trajectoire d'évolution informatique pour la taxation TH, tenant compte des moyens et plans de charge de l'ensemble des équipes concernées, dont elle devra envisager l'ampleur et, si possible, le coût.

Le calendrier et les modalités de ces travaux devront s'articuler :

- d'une part avec le plan de charge des équipes de la DGFIP en charge de la taxation 2025, pour préserver au maximum l'ensemble des travaux de conception, de spécification et de test des développements informatiques nécessaires, dont le calendrier prévisionnel est extrêmement serré ;
- et d'autre part avec le calendrier de préparation du PLF 2026.

Au regard de l'ampleur des travaux à conduire, la mission pourra se dérouler en deux phases successives. Ses propositions de réformes juridiques me seront remises pour le 30 juin 2025. Le volet informatique de la mission pourra faire l'objet de la remise d'un second rapport pour le 30 septembre 2025.



Amélie de MONTCHALIN