

SEMINAR 3. REAL STATE MASS APPRAISAL SYSTEMS AND TAXATION

analysed rental data. This data is kept on a central database and can be accessed from any VOA location. The rating lists, showing reference numbers, descriptions, address and rateable value are now also accessible on the Internet.

In respect of domestic property, the electronic database only contains the reference number, address and council tax band, in order that valuation lists may be produced and maintained.

Computer valuation process description

In respect of non-domestic properties, the valuation process is automated for bulk properties and other properties such as licensed property and schools also have separate automated valuation systems. The main system is driven by valuation scales which are linked to individual properties via identifiers which relate to physical attributes, location, age and use. The valuations are quality assured and further work is targeted on those valuations which exceed expected multiplier ranges. The same system is utilised to maintain the valuations, if there have been physical alterations or other changes which affect the valuation during the currency of the valuation list.

The domestic property system does not presently utilise a mass appraisal system but it is planned to develop a system for the next revaluation which comes into force in 2007.

System rates**Real estate database****Number of cities/cadastral parcels/ owners**

There are 1.7m occupiers in relation to the non-domestic rating system and approximately 23m council tax occupations in England and Wales.

Updating degree

The non domestic valuation lists are revalued every 5 years and the council tax lists are to be placed on a 10 year review pattern.

Each list is maintained during the currency of the list and is typically updated every two weeks.

Name and type of the database manager

The data is held within a highly structured Oracle (Version 8.0i) relational database management system. This centralised database and application software are supported by an integrated cluster of Hewlett Packard servers running under the HP UX version 11.0i operating system. Users can access the system from any location in the country via a wide area network.

Mass appraisal System

The mass appraisal system for NNDR currently provides optimum performance for up to 2,500 concurrent users when carrying out a range of updates and enquiries. Prior to the last general revaluation of rates the system carried out 1.2 million first pass valuations over one weekend.

System evaluation**System strength description**

For non-domestic revaluations, the system can now cope with a considerable number of valuations being run

concurrently. It allows first pass valuations to be created for at least 80% of properties and it targets resource to those valuations which require more judgement skills.

There is no current system for domestic properties.

System weakness description

The system is complex and requires a considerable input of effort to set up the underlying scales and matrices which drive the mass appraisal valuations. Consistency of use by individuals within the organisation, continues to be a significant challenge.

The current CT system works with hard copy and tends towards hand-crafted valuations rather than the mass appraisal approach.

Future perspectives

It is expected that the non-domestic system will continue to be refined to ensure that it can deliver the revaluations on a 5 yearly basis whilst ensuring some of the complexity of usage is excluded.

The VOA are keen to develop a mass appraisal system which will support the proposed council tax valuations both now and in the future. ■

La méthode d'évaluation en France

BRUNO PARENT

Directraire Générale des impôts. France

Systèmes d'évaluation foncière en masse et fiscalité immobilière

Les biens fonciers nous intéressent ici en tant que gisements de ressources fiscales. Ils peuvent en effet être taxés à raison de leur détention, de leur utilisation, de leur transmission, ou à raison des plus-values constatées lors de leur vente.

À l'occasion des transactions immobilières de toute nature, il est facile et habituel d'asseoir des cotisations fiscales sur la valeur du bien mentionnée dans l'acte, éventuellement corrigée si elle paraît anormale.

En revanche, la situation est différente lorsqu'il s'agit d'asseoir la taxe foncière ou tout autre impôt annuel sur une valeur caractéristique de chaque bien. Il faut alors attribuer une base d'imposition équitable à tous les biens, exhaustivement.

Bien entendu, la recherche de l'efficacité conduit à développer des techniques d'évaluation en masse, puisque l'appréciation de la valeur systématiquement au cas par cas s'avère très lourde. Les réflexions sur les modalités d'évaluation en masse et leur utilisation fiscale paraissent pouvoir s'articuler autour de trois thèmes majeurs:

- les principes de base qui peuvent inspirer le système;
- les moyens susceptibles d'être mis en œuvre;
- l'adéquation du système aux objectifs fiscaux.

Les principes généraux qui peuvent inspirer le système

Deux principes de base

— En premier lieu, il paraît indispensable de construire un système équilibré entre *simplicité et réalisme*. En fait, il s'agit de trouver le meilleur compromis possible entre la *précision* de l'évaluation, qui requiert toujours un certain degré de sophistication, et l'*efficacité* de la méthode. Les systèmes très détaillés s'avèrent souvent d'un coût de gestion excessif et entraînent habituellement un espacement excessif de l'actualisation des valeurs. En revanche, les systèmes trop rudimentaires sont nécessairement peu équitables, et ne sont donc applicables que dans la mesure où le rendement attendu de l'impôt reste faible.

— En second lieu, on voudrait que le système soit aussi *transparent* que possible vis-à-vis des contribuables et des bénéficiaires de l'impôt.

Vis-à-vis des contribuables, les résultats produits par le système doivent demeurer lisibles et intelligibles. À défaut, on pourrait s'attendre à ce que les contestations se multiplient, et à ce que les explications, complexes, aggravent les frustrations des usagers. Pourtant, l'opacité peut sans doute être couverte par l'ancienneté, ou rester supportable en raison des montants en jeu.

D'autre part, l'administration chargée de l'évaluation se situe certes à l'origine d'impôts assignés à des contribuables, mais elle se comporte aussi en prestataire de service pour le *bénéficiaire de l'impôt*, qui est généralement une collectivité locale. Il paraît donc indispensable que les règles utilisées soient parfaitement admises et comprises par chaque partenaire.

Trois conditions de mise en œuvre

En pratique, la mise en œuvre de ces principes se heurte à des obstacles bien identifiés.

— L'évaluation en masse suppose la déclinaison de règles identiques dans des *zones géographiques homogènes*. La constitution de telles zones de manière fiable requiert l'existence d'un marché immobilier ou locatif significatif et d'outils d'observation de ce marché. Ces conditions font souvent défaut, au moins en partie.

— Il est également souhaitable de limiter les *distorsions inévitables entre les valeurs cadastrales et la réalité du marché*. Cela suppose de pouvoir actualiser les valeurs relativement fréquemment. En réalité, très peu de pays ont adopté un système permettant de satisfaire ce critère.

— Enfin, quelle que soit sa qualité, le système doit s'appuyer sur un *cadastre complet et actualisé*. Il n'est pas utile de s'étendre sur l'exhaustivité des données, premier gage de l'équité fiscale, mais il faut rappeler que le nombre de caractéristiques des biens décrites est un gage de réalisme des évaluations, et que la précision de leur description en est un de leur qualité.

Les moyens susceptibles d'être mis en œuvre

Une fonction universellement admise d'un système cadastral est d'identifier, de localiser et de décrire la propriété foncière. Aussi, les systèmes d'informations cadastraux, malgré leur diversité, ont en commun la caractéristique de comprendre les principaux facteurs de la valeur des biens, que sont leur localisation et leurs caractéristiques physiques.

La collecte des informations de base est susceptible de prendre des formes différentes. Mais les sources d'information

se limitent aux constatations de l'administration et aux déclarations des propriétaires.

Une évaluation administrative appuyée sur des déclarations

D'une manière générale, dans la plupart des pays, la valeur cadastrale est fixée par l'administration. La participation du contribuable est généralement limitée à fournir à l'administration une description détaillée des biens. La valeur vénale ne fait l'objet de déclarations qu'à l'occasion des transactions immobilières, qui peuvent être très éloignées dans le temps pour une même propriété.

Il est donc nécessaire pour l'administration de se donner une méthode d'évaluation des valeurs cadastrales. La finalité fiscale de ces valeurs impose deux contraintes essentielles:

- la méthode d'évaluation doit être identique dans l'aire la plus étendue possible;
- elle doit rendre compte au mieux de la valeur réelle du bien, qui peut être définie comme sa valeur d'usage.

Les techniques d'évaluation

Sur cette base, l'application des observations du marché immobilier à l'évaluation en masse des biens fonciers est très diverse dans le détail, mais s'appuie traditionnellement sur trois grandes techniques:

- l'appréciation du prix de construction ou de revient;
- la comparaison à des biens similaires;
- le revenu susceptible d'en être obtenu.

L'observation du marché immobilier et locatif est donc le premier paramètre pris en compte dans l'évaluation en masse. Cette observation permet d'abord de déterminer les zones géographiques homogènes dans lesquelles la méthode pourra utilement s'appliquer.

Dans un deuxième temps, une classification des principaux types de biens facilite l'application d'une valeur unitaire à leurs caractéristiques (par exemple la superficie, en mètres carrés, éventuellement pondérés, pour les constructions, ou en hectares pour les terrains agricoles). Ainsi, suivant les pays, les propriétés bâties et les propriétés non bâties peuvent ou non faire l'objet d'évaluations distinctes.

Les propriétés peuvent être évaluées à partir des valeurs vénales ou à partir des valeurs locatives. Bien que chaque pays pose le principe d'une référence soit à l'une, soit à l'autre, ces deux méthodes se rapprochent souvent. En effet, lorsque le principe de la valeur vénale est retenu, il est généralement admis de fixer certaines valeurs par capitalisation de revenus; à l'inverse, si c'est le principe de la valeur locative qui prévaut, mais qu'aucun marché locatif ne fournit des évaluations pour certains biens, il est admis d'obtenir des loyers potentiels par application d'un taux de rendement moyen (terrains à bâtir par exemple en France).

L'actualisation des évaluations

Cela étant, l'utilisation fiscale de ces valeurs commande que les valeurs cadastrales soient aussi actuelles que possible, pour des raisons d'évolutivité et d'équité fiscales. En effet, comme il a déjà été indiqué, le dynamisme du marché immobilier peut entraîner des distorsions regrettables entre les valeurs réelles des biens et les bases d'impositions. Or l'actualisation régulière des évaluations foncières constitue un problème majeur pour la plupart des administrations. La difficulté s'accroît avec la durée séparant

SEMINAR 3. REAL STATE MASS APPRAISAL SYSTEMS AND TAXATION

deux révisions générales des bases et avec la dimension souvent nationale de l'opération.

Le rapprochement des centres de décision des réalités du terrain constitue un moyen efficace de remédier aux principales difficultés. Il paraît donc très utile d'associer le plus étroitement possible les collectivités locales aux décisions, qui les concernent au premier chef en tant que principaux bénéficiaires des produits de la fiscalité foncière. Le rôle de l'administration nationale peut alors être limité à une assistance technique et à la surveillance du respect de la législation. De plus, la résolution des litiges se trouve facilitée par des décisions locales en opportunité avant l'engagement de procédures administratives.

L'adéquation du système aux objectifs fiscaux

L'objectif principal de l'impôt foncier est le rendement fiscal: il s'agit de procurer des ressources aux finances publiques, et notamment des ressources propres aux collectivités locales. Cela est cohérent notamment avec le lien étroit entre le patrimoine foncier et le territoire local.

Cependant, il est fréquent que l'on cherche également par une taxation différenciée de certains biens (logements sociaux, locaux industriels, terrains à bâtir par exemple) à viser des objectifs sociaux ou d'incitation foncière.

Ces stratégies visant plusieurs objectifs peuvent être sources de contradictions.

Conclusion

En fait, les modèles de fiscalité foncière des pays de l'Union européenne sont très divers, tant du point de vue des techniques d'évaluation cadastrale que des objectifs fiscaux poursuivis et du rendement fiscal.

Chaque système possède bien entendu avantages et inconvénients, mais il est clair que les constructions les plus récentes sont celles qui permettent d'atteindre plus facilement les objectifs d'actualité des valeurs, d'efficacité administrative et de rendement fiscal. En revanche, les systèmes les plus anciens (dont la France est un exemple) s'avèrent très difficiles à moderniser.

La confrontation de nos expériences et de nos pratiques enrichira nécessairement nos réflexions et nos études particulières. Les travaux de ce séminaire doivent nous aider à identifier et à promouvoir les meilleures pratiques ainsi qu'à éviter les écueils les plus dangereux. ■

Evaluations des biens immobiliers du Belgium

MICHEL DECHEF

Administration du Cadastre. Belgium

Programme «mesures et évaluations»

C'est l'entité «Mesures et Evaluations» qui est chargée de la rationalisation des tâches d'estimation et d'évaluation, tant en valeur vénale, valeur locative, qu'en valeur de construction pour les biens immobiliers et mobiliers.

— Entité Mesures et Evaluations en tant que «Service Centre» principalement pour d'autres entités

— Rationalisation des tâches d'estimation et d'évaluation de biens mobiliers et immobiliers, tant en valeur vénale, valeur locative, qu'en valeur de construction:

- Uniformisation des méthodes d'évaluations, de l'unité de connaissance des valeurs immobilières (recoupement des valeurs, valeur forfaitaire unique), et de la mise en valeur du patrimoine de l'Etat
- Difficulté de fixer un revenu cadastral compte tenu de l'évolution contrastée des marchés immobiliers

- Recherche d'un meilleur traitement des dossiers fiscaux de tous les contribuables
- Raccourcissement du traitement des demandes d'estimations et d'évaluations venant des autres entités
- Amélioration de la qualité des estimations et de la précision des évaluations par une plus grande spécialisation des acteurs

- Accroissement de l'importance des biens mobiliers par rapport aux biens immobiliers
- Développement des critères d'évaluation des biens mobiliers
- Développement du concept de «Valeur Unique Fiscale»

— Rationalisation du traitement des litiges:

- Raccourcissement du traitement des délais et de l'efficacité de traitement des litiges
- Réduire le contentieux par une gestion pro-active des évaluations et mesurages grâce à l'expérience acquise en matière de traitement de litiges
- Développement d'un «Knowledge Centre» et ceci en étroite collaboration avec les programmes «Sécurité Juridique», «Services patrimoniaux» et «Etablissement de la réglementation et traduction en procédures de travail (Documentation patrimoniale)»

— Rationalisation de la gestion du plan cadastral.

Valeur venale

Selon TEGOVA (The European Group Of Valuers Assets – Belgium: c/o U.B.G. Rue du Nord, 76 – B 1000 Bruxelles), la VALEUR VENALE est représentée par le prix que l'on peut raisonnablement espérer obtenir, à la date d'évaluation, dans les conditions suivantes:

— le propriétaire désire vendre et quelqu'un désire acheter;

— on dispose d'une durée raisonnable de mise en vente, eu égard à la nature du bien et à l'état du marché;

— le bien est librement présenté sur le marché, avec une publicité non équivoque, suffisamment large et claire;

— les prix sont stables pendant la période envisagée;

— il est fait abstraction, sur le plan des références, d'une offre exceptionnelle émanant d'un acheteur placé dans des conditions particulières.

Valeur de construction

La valeur de construction, selon l'ABEX (Association Belge des Experts/Commission de l'Index du coût de la construction) représente le coût de la construction d'immeubles d'habitation en Belgique, dont les principaux éléments constitutifs sont les frais d'étude, la main-d'œuvre, les matériaux, les frais généraux et le bénéfice d'entreprises et des taxes.

Valeur locative

La valeur locative d'un immeuble est le montant équitable et normal du revenu qui est ou devrait être perçu