



L'« open data » de la fiscalité en France : un enjeu de transparence et de justice sociale

Claire Gallon et Johan Vincent

Rendre transparentes les données fiscales répond à un enjeu de justice sociale. Au moment où, au plus haut sommet de l'État, l'on s'interroge sur l'impact de « l'apartheid » territorial, le libre accès aux valeurs locatives, qui déterminent les impôts locaux, éclairerait l'opinion sur l'ampleur des inégalités fiscales.

Le mouvement de mise à disposition systématique des données publiques en ligne (l'*open data*) se développe en France depuis 2010¹. Aujourd'hui, l'État et une trentaine de collectivités (telles que Paris, Nantes, les départements de Loire-Atlantique et de Gironde, la métropole de Rennes, mais aussi la petite commune de Brocas, 779 habitants...²) publient des données librement accessibles et réutilisables par tous dans plusieurs domaines dont ceux des transports, de l'environnement ou des finances. Si les publications en ligne s'accumulent, force est de constater que les données en matière de fiscalité restent absentes du spectre de cette ouverture. Il en est ainsi des valeurs locatives, utilisées pour le calcul des impôts fonciers et de la taxe d'habitation. Or la mise à disposition du public de telles données serait un réel progrès dans une perspective de transparence et de justice sociale.

Les valeurs locatives, enjeu méconnu de la fiscalité locale

Les valeurs locatives sont utilisées pour le calcul des impôts fonciers et de la taxe d'habitation : pour l'impôt foncier, l'administration fiscale utilise les valeurs locatives cadastrales, qui sont un pourcentage des valeurs locatives ; pour la taxe d'habitation, elle retient les valeurs locatives totales. À ces valeurs locatives sont appliquées des taux qui déterminent le montant (maximal) de l'impôt à payer à la commune, au département et/ou à l'intercommunalité.

Pour établir le montant de la taxation, huit tranches de valeurs locatives sont constituées par commune ou par secteur de commune, de la catégorie 1 à la catégorie 8, la première désignant les habitations les plus somptueuses, la dernière les logements les plus délabrés. La valeur locative de chaque logement est alors calculée, en fonction de la tranche à laquelle il appartient, selon ses caractéristiques. Toute propriété, à l'exception des exonérations légales ou d'un dégrèvement spécial de taxe, est assujettie à la taxe foncière et se voit donc attribuer une valeur locative. Mais tout contribuable n'est pas soumis à la taxe foncière ou à la taxe d'habitation. En 2013, 20 % des Français étaient ainsi exonérés de la taxe d'habitation et 30 % bénéficiaient d'une réduction sur son montant théorique du fait de son plafonnement (à hauteur de 3,44 % des revenus de l'année précédente pour l'année 2013) (Best 2013).

Actuellement, une révision complète des valeurs locatives est menée pour les 3 millions de locaux commerciaux et les 46 millions de locaux d'habitations. De nouvelles grilles d'évaluation

¹ Nous remercions Guilhem Boulay pour ses encouragements et ses conseils lors de la rédaction de cet article.

² Pour en savoir plus, voir : www.etalab.gouv.fr/lopendatadanslescollectivitesterritoriales.

sont annoncées pour 2016 et 2018. Les bases actuelles sont en effet anciennes : elles remontent au 1^{er} janvier 1970 et ont simplement été ajustées, depuis, par un coefficient d'actualisation, sans tenir compte de l'inversion de la hiérarchie des valeurs entre certains types de biens. Un logement HLM dans une cité populaire aujourd'hui dégradée et excentrée, qui offrait à l'époque de sa construction tout le confort moderne, peut ainsi avoir encore aujourd'hui une valeur locative supérieure à un logement du centre de Paris.

La révision complète des valeurs locatives est attendue depuis bientôt 25 ans (Marc et Jarlier 2012 ; Vincent 2013). En profiter pour mettre à la disposition des citoyens des données fiscales actualisées serait un très bon outil de justice sociale au moment où, au plus haut sommet de l'État, le gouvernement s'interroge sur l'impact social de « l'apartheid » territorial. Mais cela supposerait que l'État accepte de rendre publiques ces informations sensibles, qui révèlent l'ampleur des inégalités fiscales.

La fiscalité, chasse gardée de la direction générale des Finances publiques

Depuis la Révolution française, le principe de justice fiscale repose sur celui de justice sociale. Or, aujourd'hui, l'administration fiscale ne permet pas aux citoyens de connaître la valeur locative d'un bien foncier, entravant ainsi toute possibilité de comparaison et de répartition plus juste de « l'effort contributif ». Elle ne précise pas non plus son mode de calcul, sauf en cas de contestation auprès des services fiscaux et, dans ce dernier cas, juge le plus souvent la contestation sans fondement, les valeurs des locaux de référence pour le calcul de la taxation étant présentées par l'administration comme fiables et indiscutables.

Comme l'ont montré aussi bien Stefan Leiderer et Peter Wolff, pour les pays en voie de développement, que Nicolas Delalande dans le cas français, seul un système transparent peut garantir le consentement à l'impôt indispensable au financement des missions de service public (Leiderer et Wolff 2007 ; Delalande 2011). Du reste, la critique de l'absence de lisibilité et de transparence est ancienne : en 1967, le député gaulliste Jacques Limouzy déclarait déjà que la fiscalité locale « se prête beaucoup plus au raffinement et à l'hermétisme des spécialistes qu'à une saine compréhension sur son ampleur » (Carrier 2013).

L'administration fiscale aussi a tout à gagner d'une meilleure compréhension du mécanisme de la fixation de l'impôt afin d'éviter toutes les contestations qui entravent son activité et renforcent la défiance du contribuable. Dans certaines régions, comme l'Aquitaine, la direction des Finances publiques essaie ainsi de prévenir les différends qui l'opposent à ses usagers en les informant par courrier individuel, depuis 2009, des hausses des valeurs locatives lorsqu'elles ont été révisées suite à une déclaration de travaux ou à un changement d'environnement (Vrignaud 2011). Mais la position de l'administration fiscale reste dans son ensemble ambivalente et opaque. En 2009, la Cour des comptes constatait ainsi que la direction générale des Finances publiques (DGFIP) ne dispose d'aucune statistique sur les erreurs que commet son administration, ni sur l'ampleur des recours des contribuables.

Les résistances à la mise en place d'une libre consultation des données fiscales sont le plus souvent justifiées par l'exigence de préservation de la vie privée : actuellement, l'administration fiscale communique chaque année aux collectivités territoriales des rôles nominatifs – avis d'imposition propres à chaque contribuable – qu'elles ne peuvent diffuser compte tenu du cadre légal. Mais la consultation en libre accès des valeurs des biens reste possible si ces données ne sont pas nominatives, et serait souhaitable pour renouer avec les principes fondateurs de la fiscalité moderne mise en place sous la Révolution française : imposer les biens des possédants plutôt que les personnes. Le prix des terres agricoles est déjà consultable sur une plate-forme de diffusion de données publiques, en *open data*³. Des données fiscales, comme celles utilisées pour l'article L.17

³ Pour en savoir plus, voir : www.data.gouv.fr/fr/datasets/prix-des-terres-agricoles-nd (publié le 14 septembre 2013).

du Livre des procédures fiscales (évaluation fiscale des immeubles, destinée à se substituer, pour les frais notariés, aux prix de vente délibérément sous-estimés), pourraient également être rendues publiques.

Aujourd'hui, l'État et son bras fiscal, la DGFIP, ont les cartes en main pour rendre publiques ces données et établir une réforme fiscale équitable. Mais l'État souhaite-t-il réellement une telle transparence non pas sur l'usage de l'impôt mais sur le calcul de l'impôt ? Du fait de l'opacité du marché foncier, les estimations de la valeur des biens pour la taxation mais aussi pour l'expropriation posent actuellement des questions de faisabilité mais aussi de légitimité. Plusieurs observateurs (Antoine Givaudan, André Orléan, Olivier Fouquet) militent pour l'abandon des valeurs locatives au profit des valeurs vénales (Boulay 2013). Contrairement à certains de nos voisins européens, l'évaluation *a posteriori* de la fiscalité s'avère encore très lacunaire en France, faute de publication des données utilisées par l'administration et en raison de la faible capacité d'analyse fiscale d'organisations extérieures à celles de l'État (Institut de l'entreprise 2005). Les habitants eux-mêmes pourraient pourtant participer à cette évaluation.

L'open data et le crowdsourcing : instruments de connaissance du présent et du passé, outils d'adhésion des populations

Les outils numériques permettraient aujourd'hui non seulement de rendre publiques les valeurs locatives, mais aussi de faire participer les habitants à leur actualisation. Cela suppose, d'abord, de les sensibiliser aux enjeux de la fiscalité locale. Dans l'arrondissement de Plateau-Mont-Royal, à Montréal, les habitants sont invités à s'exprimer sur le budget municipal grâce à un simulateur, en proposant leurs propres choix en matière de dépenses et de recettes⁴ (Boisvert 2011). Cette contribution sert d'appui à l'orientation des choix budgétaires de l'arrondissement depuis quatre ans ; elle conduit en même temps les habitants à se pencher sur la question des recettes fiscales, et pas seulement des dépenses publiques.

Au-delà de cette sensibilisation, on peut imaginer recourir au *crowdsourcing*, ou « production participative », pour améliorer les bases fiscales. Le recours à l'intelligence et aux savoirs des citoyens pourrait, par exemple, permettre de détecter des incohérences parmi les valeurs locatives cadastrales ou d'améliorer la détermination des locaux de référence selon les communes et les quartiers, dans une optique de péréquation longtems espérée mais jamais pleinement réalisée. Actuellement, malgré les moyens qui y sont consacrés (environ un demi-point du PIB), la péréquation ne corrige pas bien les disparités de richesses de plus en plus accentuées entre collectivités territoriales. Or les inégalités de ressources affectent la qualité des services publics auxquels les citoyens ont accès selon leur lieu d'habitation (Conseil des prélèvements obligatoires 2010). De telles opérations demanderaient évidemment à être bien encadrées mais elles permettraient de donner un pouvoir actif au citoyen, dont le rôle est, pour le moment, limité à une contribution financière contrainte.

Une disponibilité des valeurs locatives en *open data* favoriserait également une meilleure connaissance du territoire, permettant par exemple de mieux comprendre et concevoir les politiques d'aménagement. L'impôt local joue en effet un rôle très important dans la géographie de l'activité économique. La loi de finances 2011, qui a modifié la fiscalité des entrepôts, a ainsi eu un impact sur les loyers : en Île-de-France, selon le spécialiste Jean-Marie Guillet, l'impôt foncier peut passer, d'une commune à une autre, de 7 € à 16 € le mètre carré (pour une moyenne régionale de 14,7 € par mètre carré). Pour des bâtiments de quelques milliers de mètres carrés, les conséquences sont importantes, ce qui peut motiver des déménagements (Betamax 2013). Dans un contexte de mondialisation, la concurrence fiscale entre collectivités territoriales est vive (Aland 2001).

L'accès aux données fiscales contemporaines permettrait également de les croiser avec des bases de données plus anciennes constituées à partir des valeurs locatives des XIX^e et XX^e siècles contenues

⁴ Pour en savoir plus, voir : www.budgetplateau.com.

dans les registres des matrices cadastrales napoléoniennes et des cadastres rénovés, consultables dans les centres des archives départementales. En 1911, la part des valeurs locatives de l'ancien département de la Seine (le Grand Paris de l'époque) représentait le tiers de l'ensemble des valeurs locatives des propriétés bâties du pays ; en 2013, elle représente un peu moins du cinquième de ces valeurs. Pourquoi cette diminution ? Comment ces valeurs se répartissent-elles ? Comment ont-elles évolué ? Faute de données fiscales consultables, ces questions restent sans réponse.

Enfin, il s'agirait également de nourrir la connaissance des divisions socio-spatiales du territoire et de leurs évolutions. À partir des registres de publicité des impositions sur le revenu individuel, Danielle Rapetti, à la fin des années 1970, avait pu déterminer la répartition spatiale des richesses dans la ville de Nantes et l'avait mise en relation avec la géographie électorale nantaise, permettant de comprendre les distorsions entre les votes attendus des Nantais et leurs votes réels. L'accès aux données fiscales permettrait, en suivant ses pas, de prolonger ces recherches en interrogeant par exemple la notion si répandue de « beaux quartiers ». Les beaux quartiers de Paris sont-ils fiscalement équivalents à ceux de Toulouse ? Sont-ils clairement délimités par des frontières physiques ou sont-ils au contraire poreux ? Les *gated communities* sont-elles, en termes de valeurs locatives, comparables aux « beaux quartiers » historiques ? Les pistes de recherche sont, on le voit, nombreuses.

Les enjeux de la transparence des données fiscales – justice sociale, adhésion à l'impôt, connaissance des territoires – seront-ils reconnus comme assez importants pour susciter une volonté politique permettant de la faire advenir ?

Bibliographie

- Aland, R. 2001. *Concurrence fiscale entre les collectivités territoriales et économie de la géographie : choix de localisation des entreprises*, mémoire de DEA en analyse économique des décisions politiques, université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.
- Best, I. 2013. « Ménages modestes : le gouvernement piégé par les aberrations de la fiscalité françaises », *La Tribune.fr*, 1^{er} octobre. Consulté le 30 janvier 2014, URL : www.latribune.fr/actualites/economie/france/20131001trib000788006/menages-modestes-le-gouvernement-piege-par-les-aberrations-de-la-fiscalite-francaise.html.
- Betamax. 2013. « Logistique urbaine, nouveaux modèles et stratégies », *Le Nouvel Économiste*, 27 juin. Consulté le 27 octobre 2014, URL : www.lenouveleconomiste.fr/lesdossiers/logistique-urbaine-nouveaux-modeles-et-strategies.
- Boisvert, P. 2011. « Un simulateur de budget pour le Plateau », *Métro*.
- Boulay, G. 2013. « Valeur », in Boulay, G. et Buhot, C., *Les Mots du foncier. Dictionnaire critique*, Paris : ADEF Éditions, p. 86-87.
- Carrier, R. 2013. « Tout est nouveau mais rien ne change : les réformes de la fiscalité locale », *Études foncières*, n° 163, mai-juin, p. 46-49.
- Conseil des prélèvements obligatoires. 2010. *La Fiscalité locale*, Paris : La Documentation française.
- Cour des comptes. 2009. *L'Assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État*, rapport du 16 mars.
- Delalande, N. 2011. *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil.
- Institut de l'entreprise. 2005. *Proposition pour une réforme de la gouvernance fiscale*, Institut de l'entreprise, février.

- Leiderer, S. et Wolff, P. 2007. « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 26, n° 2, p. 175-195.
- Marc, F. et Jarlier, P. 2012. *Rapport d'information*, n° 593, enregistré à la présidence du Sénat le 13 juin.
- Rapetti, D. 1978. « Géographie fiscales en milieu urbain : l'exemple de la ville de Nantes », *Norois*, n° 99, p. 341-356.
- Vincent, J. (coord.). 2013. « Dire la valeur : il était une fois l'évaluation cadastrale », *Études foncières*, n° 163, mai-juin, p. 37-59.
- Vrignaud, J.-P. 2011. « Taxe foncière : de très mauvaises surprises en Gironde », *Sud-Ouest*, 25 août. Consulté le 22 février 2015, URL : www.sudouest.fr/2011/08/25/taxe-fonciere-des-surprises-482065-2780.php.

Johan Vincent est chercheur associé au Centre de recherches historiques de l'Ouest (CERHIO ; UMR 6258), université de Bretagne-Sud. Docteur en histoire, il est l'auteur de deux ouvrages (*L'Intrusion balnéaire. Les populations littorales bretonnes et vendéennes face au tourisme*, paru aux presses universitaires de Rennes en 2008, et *Le Passage du Gois menacé. Un grand projet d'endiguement de la baie de Bourgneuf sous la Seconde Guerre mondiale*, paru chez Siloë en 2011), d'environ 200 notices électroniques (sur Clohars-Carnoët, Larmor-Plage, Morgat, Séné) pour le service de l'inventaire du patrimoine culturelle de la région Bretagne et d'une trentaine d'articles sur l'activité balnéaire, le patrimoine, les risques majeurs et le foncier.

Son site personnel : <http://jvincent.histpublic.monsite-orange.fr>.

Claire Gallon est co-fondatrice et administratrice de l'association LiberTIC, qui a pour objet la promotion de l'ouverture des données. L'association assure le relais entre les réutilisateurs de données (écoles, entreprises, associations) et l'administration. Elle organise des ateliers et des conférences de sensibilisation, ainsi que des animations (*BarCamps*, *hackathons*) pour inciter à la réutilisation des données disponibles en *open data*.

Le site de l'association LiberTIC : www.libertic.wordpress.com

Pour citer cet article :

Claire Gallon & Johan Vincent, « L'*open data* de la fiscalité en France : un enjeu de transparence et de justice sociale », *Métropolitiques*, 23 février 2015. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-open-data-de-la-fiscalite-en.html>.