

Objet : Usages concrets des fichiers nominatifs de taxe d'habitation

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales a conduit les services fiscaux à considérer que la transmission aux collectivités des fichiers nominatifs de taxe d'habitation dits « format 3 » et « format 4 » était impossible en 2022 et 2023, au motif que le produit de la taxe sur ses deux dernières années d'existence serait intégralement perçu par l'Etat.

Cette décision, qui n'avait pas fait l'objet d'une information préalable, prive les collectivités d'informations précieuses pour la conduite de leurs politiques publiques. Elle conduit par ailleurs à anticiper et résoudre sans délai les difficultés qui ne se seraient produites qu'à compter de la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP).

Dans un souci d'objectivation des usages concrets que permettait la transmission des fichiers nominatifs et afin de faciliter l'identification de sources de données alternatives et de même qualité, France urbaine a mené un recensement des pratiques auprès de ses membres. Le nombre élevé et, à vrai dire, inattendu de réponses malgré les délais réduits et la période estivale témoigne de l'importance réelle que revêtent ces données.



Rappel sur le contenu des fichiers nominatifs

Pour rappel, les fichiers nominatifs de taxe d'habitation donnaient aux collectivités une image fidèle et exhaustive du parc de logements au 1er janvier de l'année précédente. En effet, ces fichiers étaient les seuls à rassembler en un même document et pour chaque logement les données permettant de l'identifier précisément et de connaître son occupant et son propriétaire. Aujourd'hui, aboutir à ce résultat par croisement des informations issues du cadastre, des rôles d'imposition (taxe foncière, taxe d'habitation), ou des fichiers spécifiques (logements vacants, résidences secondaires) est impossible sinon extrêmement fastidieux, pour un résultat bien souvent partiel et approximatif, en l'absence d'identifiants communs uniques.

En outre, les informations issues des fichiers nominatifs relatives aux occupants des logements constituaient une source d'informations statistiques susceptible de compléter les enseignements tirés à partir d'autres répertoires de données. Par exemple, le moindre décalage concernant leur disponibilité (année n+1 contre n+3, au mieux, pour les statistiques de l'Insee), aspect particulièrement pertinent compte tenu du fort taux de rotation dans les grandes villes, ou leur niveau de détail, à l'échelle du ménage, étaient des atouts majeurs pour la connaissance du territoire. Concrètement, les fichiers nominatifs permettaient de connaître, par quartier par exemple, la composition familiale des foyers dominante voire de déduire le niveau de ressources le plus représenté (grâce au nombre de ménages plafonnés dans leur taxation) ou la prépondérance de certaines caractéristiques socio-démographiques, tels que l'âge ou le handicap, par exemple (selon les exonérations appliquées).



Actions que la suspension des fichiers menace

En premier lieu et dans le strict respect des préconisations et principes de la CNIL et du RGPD, les informations issues des fichiers nominatifs de TH rendaient possible une connaissance fine du tissu social, démographique et fiscal d'un territoire. Comme le démontreront les exemples concrets ci-dessous, connaître et comprendre son territoire est indispensable pour mettre en place, adapter, évaluer et personnaliser les politiques publiques. Il s'agit en particulier de :

→ *Promouvoir la mixité sociale*

Le respect des objectifs fixés par la loi SRU relatifs au nombre de logements sociaux dans une commune ne préjuge en rien de leur localisation et de leur répartition sur le territoire communal. La recherche d'équilibres socio-démographiques et d'une mixité sociale effective ne peut passer que par un suivi infracommunal du parc de logements sociaux (par exemple, par IRIS ou par quartier, notamment prioritaire) or, à ce jour, le seul fichier permettant de compter précisément le nombre de résidences principales sur des secteurs infracommunaux et donc de calculer des taux de logements sociaux par secteur est le fichier TH3. Ces informations sont ainsi essentielles pour guider les élus locaux dans l'attribution des aides à la pierre ou des garanties d'emprunt accordées aux bailleurs sociaux, ainsi que pour certaines révisions des documents d'urbanisme.

→ *Lutter contre l'habitat indigne*

Le permis de louer, outil ayant fait ses preuves, est de plus en plus largement institué par les collectivités. Or, pour le mettre en place correctement, les communes doivent définir un secteur caractérisé par un fort potentiel d'habitat indigne et dégradé. C'est à partir de données fiscales que ces secteurs sont définis. De même, le fichier TH3 permet de contacter tous les propriétaires du secteur pour leur indiquer la mise en place du dispositif, en particulier à ceux louant leur bien. Enfin, le croisement du fichier TH3 avec les nouvelles inscriptions scolaires, les signalements de la police municipale sur les déménagements ou encore les fichiers des allocataires RSA permettent de vérifier que l'arrivée de nouveaux locataires a bien donné lieu au respect, par le propriétaire, des déclarations prévues dans le cadre de la mise en place du permis de louer.

→ *Réguler le développement des meublés de tourisme*

Du fait de la massification, ces dernières années, de la location meublée saisonnière, le contrôle et le suivi des meublés de tourisme sont devenus un impératif pour les élus locaux, en particulier dans les zones tendues ou soumises à une forte pression touristique. A trois égards au moins, le fichier TH3 permettait de réguler le développement de ces hébergements et de contrôler leur respect de la réglementation.

Premièrement, le fichier rendait possible aisément la vérification de la qualité de propriétaire du loueur ainsi que du statut d'occupation du logement (résidence principale soumise au seuil de 120 jours, résidence secondaire ou logement vacant). Deuxièmement, grâce au code occupation, le fichier permettait d'identifier les locaux meublés soumis à la CFE, facilitant ainsi le suivi de la location meublée professionnelle et les croisements avec les rôles de fiscalité économique visant à repérer les logements illégalement transformés en locaux professionnels. Enfin, le fichier TH3 contient tous les éléments permettant d'élaborer convenablement un règlement de changement d'usage encadrant toute location hors résidences principales, grâce notamment à l'historique des données sur les statuts d'occupation.

Sans données, les collectivités se verront démunies d'instruments permettant de mesurer l'évolution de la location meublée sur le territoire ainsi que l'efficacité de leurs outils de régulation.

→ *Œuvrer à la requalification de l'habitat privé*

Le classement cadastral des logements, en répartissant les locaux d'habitation en huit catégories selon leur caractère architectural et leur qualité de construction, permet d'identifier aisément le segment du parc de logements à requalifier en priorité. Grâce aux fichiers nominatifs de TH, les collectivités peuvent proposer aux propriétaires de ces habitations considérées par les services fiscaux en 1970 comme « ordinaires,

médiocres ou très médiocres » (catégories 6, 7 et 8), un accompagnement sur mesure, tenant compte notamment du statut d'occupation du logement et du profil socio-démographique, le cas échéant, de ses occupants. En outre, l'analyse des données contenues dans les fichiers nominatifs permet plus largement de déterminer et cartographier les secteurs prioritaires d'une opération d'amélioration de l'habitat, pouvant être menée sur une ou plusieurs parcelles discontinues, sur l'ensemble d'une section cadastrale ou tout un quartier.

→ *Lutter contre la vacance des logements*

Pour des raisons allant du déséquilibre de plus en plus marqué entre offre et demande de logements à la lutte, devenue inévitable et obligatoire, contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, la vacance volontaire des logements est un phénomène qui n'a plus droit de cité, en particulier dans les cœurs urbains ou plus précisément, dans le cas des zones touristiques, dans les centres historiques. A cet égard, les fichiers nominatifs de taxe d'habitation se montraient bien plus précis (en particulier via leur code occupation) que le fichier 1767 BIS COM, extraction spécifique aux logements vacants que les collectivités peuvent demander à leurs services fiscaux. La perte de ce fichier serait donc nettement préjudiciable au déploiement du plan national de lutte contre les logements vacants et à la panoplie d'actions mise en place localement pour suivre la part du parc concernée par la vacance, dans le but évident et nécessaire de la résorber. A titre d'illustration, parmi les actions menacées par la disparition des fichiers figurent le démarchage des propriétaires ou le traitement des secteurs particulièrement marqués par la vacance des logements, par le biais d'opérations d'aménagement et de requalification urbaine ou de modifications des documents d'urbanisme.

→ *Suivre et analyser le parc de résidences secondaires*

Les résidences secondaires, atout majeur et avéré pour de nombreux territoires, peuvent également concurrencer significativement l'habitation à titre de résidence principale dans les zones dont le marché du logement est tendu à l'année ou en saison. Cette concurrence contribue au renchérissement des prix et loyers immobiliers et dès lors aux difficultés à trouver un logement pour certaines populations ou certains métiers (saisonniers, notamment). A cet égard, il est essentiel que les collectivités soient en mesure de suivre attentivement les changements, d'une année sur l'autre, du statut d'occupation d'un même logement. Concrètement, les fichiers nominatifs de taxe d'habitation permettraient d'identifier les résidences principales devenues secondaires ou les résidences secondaires devenues vacantes et réciproquement. Cela permet en particulier d'identifier de potentiels comportements d'optimisation fiscale par le biais d'une déclaration erronée de statut d'occupation.

De même, les fichiers nominatifs permettraient également de connaître la provenance, ou plutôt la domiciliation, des résidents secondaires. Ces informations sont essentielles à des fins statistiques, d'aménagement et de programmation touristiques mais rendent également possible de simuler les effets de l'institution, le cas échéant, d'une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Priver les élus de ces données serait, là encore, leur faire perdre la connaissance fine de ce type d'habitant particulier que sont, du fait de leurs besoins et attentes spécifiques, les résidents secondaires.

→ *Définir et adapter des stratégies d'aménagement et d'urbanisme*

L'aménagement durable, ordonné et harmonieux du territoire est indissociable de l'exhaustivité et du renouvellement permanent de la connaissance qu'en ont élus et techniciens des collectivités. De ce point de vue, les informations fournies exclusivement par les fichiers nominatifs sont essentielles pour toutes sortes de statistiques, d'études et diagnostic préalables aux différents documents d'urbanisme produits par les

collectivités : plans locaux d'urbanisme, programmes locaux de l'habitat, schémas de cohérence territoriale.

De même, les informations issues des fichiers nominatifs sont essentielles pour la bonne articulation des relations de travail avec des agences de l'Etat, au premier rang desquelles l'Anah, l'ANRU ou l'ANCT ou encore des Etablissements publics fonciers d'Etat. En effet, qu'il s'agisse d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des opérations de renouvellement urbain ou des opérations de revitalisation du territoire, disposer d'une connaissance fine du terrain d'intervention semble relever de l'évidence. Enfin, faut-il rappeler qu'en tant que structures copportées par l'Etat et les collectivités, les agences d'urbanismes forment une autre sphère de réflexions et de projets dont les travaux sont menacés par le sevrage d'une source d'information précieuse, quoique préalablement anonymisée.

Enfin, il est nécessaire d'attirer l'attention sur un point majeur : quand bien même les informations issues des fichiers nominatifs sont susceptibles d'être remplacées par d'autres sources, en premier lieu les différents fichiers localisés de l'Insee, il faut garder à l'esprit que les fichiers fiscaux présentent l'avantage stratégique et incomparable d'être disponibles en année n+1, contrairement à l'Insee, qui ne partage une photographie qu'en n+3, au mieux. Considérant le fort taux de rotation dans le parc de logements des grandes villes et la rapidité des processus urbains spontanés (déqualification, gentrification, familialisation), le fait de disposer d'une information la plus fidèle à la réalité et non une image d'un passé déjà révolu est un élément fort appréciable. Cela permet ainsi d'anticiper les besoins, notamment en équipements publics ou en logements sociaux, ou d'adapter en conséquence et au fil de l'eau les documents d'urbanisme ou la programmation des opérations en cours de réalisation.

→ *Réduire la production de déchets ménagers*

La mise en place d'une dimension incitative dans la part du financement du service public de gestion des déchets acquittée par les ménages apparaît dans bien des territoires comme un facteur de réduction du tonnage de déchets ménagers et partant de l'empreinte carbone de la collectivité. Aujourd'hui, deux outils sont susceptibles d'être mobilisés par les collectivités : la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi). Pour être en mesure de simuler précisément et comparer les impacts de l'institution de ces deux modes de financement, les collectivités ont besoin des fichiers nominatifs de taxe d'habitation, les seuls susceptibles de transmettre une information fiable sur l'occupant qui s'acquittera du financement de l'élimination de ses déchets. A l'inverse, les rôles de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne renseignent nullement sur les ménages que cible pourtant la politique publique d'une tarification incitative.

→ *Contribuer au recensement de la population*

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), chargé d'établir le recensement de la population, compte sur la collaboration active des collectivités pour s'acquitter de cette tâche. A partir des fichiers nominatifs de taxe d'habitation, les collectivités mènent donc à bien des enquêtes annuelles visant à mettre à jour les adresses et le nombre de logements figurant au Répertoire des Immeubles Localisés (RIL), base des collectes de recensement effectuées ensuite par l'Insee.

Concrètement, les fichiers nominatifs permettent par exemple de vérifier les informations du RIL portant sur les logements anciens, qui souvent ont connu des modifications ignorées par les fichiers fonciers. Les données servent également à compléter les relevés de terrain, notamment en identifiant des logements non visibles

depuis la voie publique sur une même parcelle. Surtout, grâce aux fichiers nominatifs, les collectivités pouvaient déterminer qu'une adresse récemment achevée était bien habitée et pouvait donc intégrer l'échantillon à recenser. La suspension des fichiers nominatifs pourrait ainsi conduire à ne plus remarquer la non-exhaustivité du RIL et à répartir de façon incorrecte les logements à recenser par les agents lors des campagnes annuelles.

En outre, les fichiers nominatifs permettaient également d'identifier nominativement les occupants n'ayant pas répondu aux enquêtes. Cela permettait soit de relancer les personnes enquêtées, soit de classer le logement en vacant, information partagée avec l'Insee. En l'absence de fichiers nominatifs, le risque est réel d'une perte de qualité du recensement du fait d'un écart croissant entre la réalité du territoire et son apparence à l'issue du redressement statistique fondé sur l'observation d'un échantillon plus tout à fait représentatif.

→ *Favoriser la participation électorale*

La mise en place du répertoire électoral unique, en 2019, sous la responsabilité de l'Insee représente une avancée majeure et concrète de la tenue des listes électorales. La clarification des rôles voulue par le législateur confie aux collectivités la tâche de transmettre à l'Insee toutes les inscriptions sur les listes électorales qui ont été validées par le maire, mais aussi les radiations des listes électorales pour perte d'attache communale dûment constatées, les radiations volontaires demandées par les électeurs inscrits sur les listes complémentaires et les décisions d'inscription ou de radiation prononcées par les commissions de contrôle. Par l'information précise et détaillée qu'ils apportaient, les fichiers nominatifs contribuaient à la réalisation de ces tâches.

→ *Personnaliser le service public*

Les informations contenues dans les fichiers nominatifs sont également susceptibles de favoriser la relation des élus locaux aux habitants, usagers des services publics. En effet, les données d'adressage contenues dans les fichiers permettent de réaliser facilement des publipostages ciblés, portant par exemple sur la mise à disposition de containers de tri sélectif ou de compost ou sur un changement des jours de collecte des déchets sur un secteur géographique donné. De même, les fichiers permettent de cibler, dans le respect des préconisations de la CNIL et du RGPD, les publics potentiellement éligibles à divers dispositifs de prestations et d'accompagnement social ou de subventions ayant trait à la qualité énergétique de leur logement ou à son adaptation au vieillissement, entre autres exemples.

A cet égard, un cas récent et particulièrement important mérite d'être plus largement mentionné : lors de la crise sanitaire, nombre de collectivités se sont appuyés sur les fichiers nominatifs pour la distribution de masques aux habitants dans des délais très serrés. Ces fichiers étaient la seule source d'informations disponible détaillant l'adresse et la composition familiale (enfant et adulte) d'un ménage, informations essentielles pour ajuster au mieux la distribution des masques par voie postale.

→ *Fiabiliser les bases fiscales et alimenter les observatoires fiscaux*

Les fichiers nominatifs de taxe d'habitation, plus complets et plus fiables que tous les autres fichiers fiscaux transmis aux collectivités, sont essentiels au travail permanent de fiabilisation et redressement des bases fiscales auquel contribuent les collectivités par le biais de leurs observatoires fiscaux, le plus souvent installés avec tous les encouragements de l'Etat. Or les signalements portant sur les locaux d'habitation que les collectivités adressent aux services fiscaux, complément significatif et localement

apprécié aux campagnes annuelles réalisées par les DDFIP, se basent en partie sur les informations issues des fichiers nominatifs de taxe d'habitation.

C'est par exemple en ciblant les contrôles sur les logements occupés de catégorie 7 ou 8 que les collectivités peuvent rapidement identifier des locaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration sans que ces changements n'aient intégré les bases fiscales. En outre, la détection d'incohérences entre la consistance des locaux dans les bases (surface, nombre de pièces, éléments de confort) et les données d'occupation (nombre d'habitants) peuvent conduire à des contrôles ciblés par des agents communaux assermentés et dans le cadre d'engagements partenariaux avec la DGFIP.

De même, la connaissance des propriétaires qu'apportent les fichiers nominatifs permet de comparer aisément les rôles de taxe foncière et de taxe d'habitation, pour s'assurer qu'aucun des deux ne comporte d'incohérences. Enfin, les fichiers facilitent également le contrôle de la vacance réelle des logements déclarés comme tels, en particulier dans les zones touristiques, mais également des dépendances, que l'occupation renseignée dans les fichiers nominatifs permet de rattacher à un article de taxe foncière. La suspension des fichiers nominatifs représente donc un risque réel de dégradation de l'équité fiscale entre contribuables du fait d'une fiscalité locale moins précise et moins contrôlée.

→ *Réaliser des exercices de prospective*

Les fichiers nominatifs s'avéraient également essentiels à la réalisation de projections de bases fiscales. Par exemple, sur des secteurs en voie d'urbanisation ou de renouvellement urbain, la comparaison de la programmation avec des biens similaires et connus permettait d'anticiper les bases à venir et donc les recettes susceptibles d'être générées. Cet exercice de simulation, loin d'être stérile et spéculatif, permettait également d'adapter la programmation et le financement de nouveaux équipements publics dans un contexte financier tendu. De ce point de vue, le recensement précis des biens divers passibles de taxe d'habitation qu'offraient les fichiers nominatifs était là aussi un atout pour la connaissance et la prévision des évolutions du tissu fiscal.



Solutions envisagées

La diversité et l'importance des usages concrets et indispensables que les fichiers nominatifs de taxe d'habitation rendaient possibles obligent à penser et mettre en œuvre leur substitution par une ou plusieurs sources de données. Ces réflexions, qui font écho à celles de la Cour des Comptes dans son référé du 12 mai 2022, appellent à une révision des principes régissant le partage de la donnée entre administrations publiques.

Quoi qu'il en soit, il convient de garder à l'esprit qu'aucune des solutions présentées ci-après ne présente un caractère exhaustif et pérenne vis-à-vis des usages que permettaient les fichiers TH3 et TH4 avant la suppression prochaine de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Il ne s'agit que de pistes de travail partielles et exploratoires.

- *Transmission des fichiers TH3 et TH4 relatifs à 2021, par souci d'équité entre territoires, certains l'ayant reçu, d'autres non.*
- *Transmission des fichiers TH3 et TH4 relatifs à 2022, considérant la pertinence et la nécessité des usages mentionnés plus haut.*
- *Transmission des fichiers TH3 et TH4 pérennisée sur la base des résidences secondaires, biens divers passibles de TH et logements vacants.*
- *Transmission de données agglomérées sur le nombre de résidences principales par parcelles (calculs de taux SRU infracommunaux).*
- *Transmission d'un fichier comparable, dans son contenu, aux fichiers nominatifs, grâce à des informations sur les ménages issues de leurs déclarations d'impôt sur le revenu.*
- *Accès et association des collectivités au « répertoire inter-administratif des locaux, adossé aux bases de la DGFIP », projet initié depuis mai 2021 par l'Insee, la DGFIP, la DGALN et le CGEDD, mentionné par la Cour des Comptes dans son référé du 12 mai 2022.*
- *Il est à noter que la fusion de la THLV, de la TLV et de la THRS par assujettissement des locaux vacants à une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux non affectés à l'habitation principale (proposition régulièrement soutenue par France urbaine) serait de nature à simplifier la transmission de fichiers et le recoupement des données : une seule taxe, un seul fichier, un seul suivi.*
- *Enfin, s'agissant des usages des fichiers nominatifs ayant trait aux politiques locales de l'habitat, l'accès à des données fiscales hors impôts locaux dans le but de perpétuer les actions mises en place (requalification et rénovation urbaines, lutte contre la vacance et l'habitat indigne, régulation des meublés de tourisme et résidences secondaires, adaptation de l'offre de logements et poursuite de la mixité sociale), pourrait être une prérogative confiée aux nouvelles Autorités organisatrices de l'habitat.*