

Évaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants

JANVIER 2016

Anne **BOQUET** • Jean-Louis **HELARY** •
Paul **SAUVEPLANE** • Alain **WEBER**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Inspection générale
des finances

N° 2015-M-037

Conseil général
de l'environnement et du
développement durable

N° 010243-01

RAPPORT

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE MOBILISATION DES LOGEMENTS ET DES BUREAUX VACANTS

Établi par

ANNE BOQUET
INSPECTRICE GÉNÉRALE DES FINANCES

JEAN-LOUIS HELARY
INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES PONTS, DES EAUX ET
DES FORÊTS

PAUL SAUVEPLANE
INSPECTEUR DES FINANCES

ALAIN WEBER
INSPECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

AVEC LE CONCOURS DE
JULIEN TANNEAU
ASSISTANT DE VÉRIFICATION

- JANVIER 2016 -

SYNTHESE

① Le parc privé de logements vacants est mal appréhendé par la statistique publique. Le parc privé de logements durablement vacants est surestimé ; son état dégradé ne permet pas une mobilisation rapide en zone tendue.

Bien que la vacance ait fait l'objet de travaux périodiques depuis les années 1970, elle n'est toujours pas suivie de façon régulière et transparente. Son évaluation s'appuie sur des mesures instantanées, sans distinction de durée. **La mission a mis en évidence que le gisement mobilisable de logements vides est marginal.** Le stock de logements durablement vacants dans le parc privé en zone tendue, s'élève à 140 000 logements, soit **dix fois moins que celui suggéré par les données publiques.** L'augmentation de 30 % du stock de logements vacants observée depuis 2006 s'explique par une hausse conjoncturelle de la vacance de courte durée notamment en zone rurale et parmi les biens les plus dégradés.

L'examen des causes de la vacance durable conduit à limiter encore davantage le volume de logements vacants mobilisables. **La moitié du parc durablement vacant nécessite des travaux de remise en état, souvent lourds, pour être habitable.** Les autres freins identifiés recouvrent une diversité de situations notamment la complexité de gestion des biens appartenant à des propriétaires en fin de vie ou les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande liées au manque de transparence du marché du logement ou à la tension des rapports locataires-bailleurs. **Les cas de rétention volontaire représentent moins de 10 % des locaux durablement vacants** identifiés par la mission et correspondent généralement à une situation d'attentisme du propriétaire. La rétention est paradoxalement encouragée, dans les zones les plus tendues, par **l'abattement progressif de l'imposition sur les plus-values immobilières qui favorise la détention à long terme** et permet, pour la période passée, de couvrir les frais d'entretien des locaux vides.

② La vacance est un indicateur peu suivi du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et des priorités à adopter pour la déclinaison territoriale de la politique du logement.

La mission a élaboré une typologie de la vacance dans le parc privé de logements, celle des bureaux étant concentrée en région parisienne. Cette analyse souligne la dimension territoriale de la vacance et le besoin de différencier les réponses de la puissance publique.

Les outils coercitifs, fiscaux ou administratifs, sont un pilier de l'intervention publique actuelle. Ils ont été construits pour les zones de faible vacance frictionnelle et peuvent s'avérer **contreproductifs dans des territoires confrontés à une vacance durable** en raison soit d'une démographie déclinante, soit de l'obsolescence d'une partie du parc. La mission a également identifié un nombre croissant d'unités urbaines confrontées à une situation de concurrence entre la ville-centre, qui concentre les logements durablement vides, et la périphérie. Dans ces villes, généralement de taille moyenne, **l'accélération de la vacance interroge sur la priorité accordée à la construction**, encouragée par les dispositifs publics. Elle appelle une **meilleure coordination dans la gouvernance locale de la politique du logement**, en particulier au niveau de l'intercommunalité, et une politique volontariste de redynamisation des centres-villes.

Les multiples réalités de la vacance soulignent les **besoins de territorialisation** de l'action publique en matière d'habitat et d'une meilleure **prise en compte de la vacance dans la politique du logement** alors que les outils actuels, fondés sur le niveau des prix de transaction, appréhendent parfois mal la réalité du marché immobilier local.

③ L'intervention de l'État pour la mobilisation du parc vacant repose sur une succession de dispositifs coercitifs dont l'efficacité n'est pas démontrée.

En matière fiscale, la taxe sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) sont d'un **recouvrement complexe et onéreux pour une efficacité non démontrée**. Le manque d'articulation de ces taxes avec les autres outils de la fiscalité immobilière (taxe d'habitation, valeurs locatives cadastrales, etc.) réduit leur impact sur le coût de détention des biens, notamment dans les zones les plus-tendues comme Paris. De plus, le zonage spécifique dont fait l'objet la TLV fait apparaître des incohérences avec la réalité locale de la vacance et plus de 90 % des communes ayant institué la THLV sont situées dans des zones sans tension sur le marché immobilier. La mission recommande une **simplification du dispositif et son recentrage** sur les territoires en tension. La **suppression de la taxe sur les friches commerciales** instaurée pour lutter contre la spéculation immobilière des propriétaires de grandes surfaces commerciales et qui s'applique en réalité aux petits commerces ruraux sans efficacité pour leur remise sur le marché, est également recommandée par la mission.

Alors que les « campagnes de réquisition » lancées régulièrement depuis les années 2000 n'ont pas permis la mobilisation de logements privés vacants malgré les moyens matériels et humains mobilisés, **la mission invite à changer d'approche quant à l'utilisation des procédures de réquisition**. Les deux procédures actuelles sont désormais inopérantes et pourraient être refondues afin de retrouver leur efficacité. Leur utilisation par la puissance publique devrait également être repensée afin de ne plus constituer une réponse centralisée, ponctuelle et médiatique mais, comme en Belgique ou au Royaume-Uni, une **réponse ultime de la puissance publique** face à des situations d'urgence ou à des blocages persistants au terme d'un **dialogue entre les autorités locales et le propriétaire**.

④ L'action publique incitative pour mobiliser le parc privé vacant doit se traduire dans la durée et dans un partenariat efficace entre l'État, les collectivités locales, au premier rang desquelles les EPCL, et les professionnels de l'immobilier.

Au niveau national, le dispositif déployé par l'ANAH apparaît complet, même s'il peut faire l'objet d'ajustements, mais insuffisamment porté, en particulier par les professionnels de l'immobilier. La mission recommande une meilleure communication des dispositifs d'intermédiation locative et de conventionnement avec travaux, notamment auprès des propriétaires bailleurs les plus âgés.

En matière d'immobilier de bureaux, la mission propose que, sur la base d'un suivi plus fin des marchés locaux, les collectivités locales et l'État puissent assouplir les processus de transformation en logements de bureaux obsolètes au travers des règles d'urbanisme ou de fonctionnement des copropriétés. La promotion expérimentale de bâtiments réversibles est aussi un axe de travail à développer.

La mobilisation du parc de locaux vacants doit s'appuyer sur une **intervention graduelle et de proximité**. L'intervention des collectivités locales est primordiale notamment dans le dialogue avec les propriétaires. L'appropriation par tous de cette problématique, repose au préalable sur **l'instauration d'un suivi dynamique et transparent de la vacance de longue durée par territoire et par type de propriétaire**. Au-delà des pistes dégagées pour garantir une plus grande efficacité des outils d'intervention, la mission invite à une **meilleure prise en compte de la vacance dans la politique du logement dans un objectif de territorialisation de l'action publique**.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ACTION PUBLIQUE NE S'ADOSSE PAS A UN SUIVI REGULIER ET TRANSPARENT DE LA REALITE DE LA VACANCE.....	2
1.1. Les logements vacants ne constituent qu'un gisement marginal et de moindre qualité pour la mobilisation du parc privé en zone tendue.....	2
1.1.1. <i>Le défaut d'un suivi spécifique ne permet qu'une analyse instantanée de la vacance qui surestime son ampleur et fausse sa compréhension.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'augmentation de 35 % du stock de logements vacants depuis 2006 est portée par une hausse conjoncturelle de la vacance de courte durée pour les biens les plus dégradés.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Le stock de logements durablement vacants estimé par la mission est dix fois plus réduit que celui suggéré par les données publiques.....</i>	<i>6</i>
1.2. La lutte contre la vacance n'est pas considérée comme un objectif à part entière de la politique locale de l'habitat et son suivi n'est pas organisé.....	9
1.2.1. <i>La vacance est un indicateur de la fluidité des marchés locaux de l'habitat pourtant peu suivi par les collectivités territoriales.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>La vacance dans le parc HLM, moins élevée et mieux connue que dans le parc privé, reflète le niveau structurel de la vacance sur un territoire.....</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Les réponses de la puissance publique ne sont pas adaptées à la réalité locale de la vacance.....</i>	<i>12</i>
1.3. Les causes de la vacance durable sont multiples et nécessitent des réponses individualisées.....	15
1.3.1. <i>Près de la moitié du parc de logements vacants nécessite des travaux de remise en état.....</i>	<i>15</i>
1.3.2. <i>Les difficultés d'appariement sur le marché contribuent à l'augmentation du stock de logements temporairement vacants.....</i>	<i>16</i>
1.3.3. <i>Le vieillissement des propriétaires est une cause croissante de vacance durable.....</i>	<i>16</i>
1.3.4. <i>L'environnement fiscal immobilier incite à la rétention des logements par leur propriétaire, en particulier dans les zones les plus tendues.....</i>	<i>17</i>
2. L'INTERVENTION PUBLIQUE POUR LA MOBILISATION DU PARC PRIVE VACANT REPOSE SUR UNE SUCCESSION DE DISPOSITIFS COERCITIFS COMPLEXES DONT L'EFFICACITE N'EST PAS DEMONTREE	19
2.1. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance, onéreux pour une efficacité limitée, pourrait être simplifié et mieux intégré dans la fiscalité foncière	19
2.1.1. <i>Le recouvrement de la taxe sur les logements vacants et de la taxe d'habitation sur les logements vacants est complexe et coûteux.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Le déploiement du cadre fiscal de lutte contre la vacance n'est pas adapté à la nature de la vacance.....</i>	<i>21</i>

2.1.3.	<i>L'efficacité de la TLV sur le taux de vacance est inférieure à 0,6 points et artificiellement soutenue par la mise à jour des bases fiscales suite à l'envoi des avis d'imposition</i>	22
2.1.4.	<i>Le cadre fiscal propre à la lutte contre la vacance pourrait être simplifié et mieux intégré dans la fiscalité foncière</i>	23
2.1.5.	<i>La taxe sur les friches commerciales est un outil inadapté à la lutte contre la spéculation immobilière</i>	24
2.2.	Les procédures de réquisition ne permettent pas de mobiliser efficacement les logements vacants et devraient être revues pour offrir une réponse ultime à la puissance publique	25
2.2.1.	<i>Le cadre juridique de la réquisition n'est plus adapté</i>	25
2.2.2.	<i>L'utilisation ponctuelle des procédures de réquisition par la puissance publique est complexe et inefficace</i>	26
3.	LES CAUSES MULTIPLES DE LA VACANCE DURABLE APPELLENT UNE ACTION PUBLIQUE DAVANTAGE TERRITORIALISEE ET ADAPTEE AUX PUBLICS ET AUX MARCHES LOCAUX	29
3.1.	L'État intervient par les aides de l'ANAH et le soutien à l'intermédiation locative qui peuvent faire l'objet d'ajustements	29
3.1.1.	<i>Les interventions de l'ANAH sous forme de conventionnements pourraient être ajustées en fonction des territoires afin de se concentrer sur la mobilisation du parc privé</i>	30
3.1.2.	<i>Les initiatives de captation du parc privé vacant à des fins sociales sont peu connues et insuffisamment portées par les professionnels de l'immobilier</i>	31
3.2.	Les collectivités locales s'engagent dans la mobilisation du parc de logements vacants notamment en zone tendue	32
3.3.	La transformation de bureaux en logements, sujet pour le moment essentiellement parisien, pourrait contribuer marginalement à la création de nouveaux logements en zone tendue	33
3.3.1.	<i>La vacance dans l'immobilier d'entreprise pourrait s'accroître dans les prochaines années, notamment en Ile-de-France</i>	33
3.3.2.	<i>Des ajustements spécifiques peuvent être menés pour améliorer l'équilibre économique des opérations et faciliter le recyclage de surfaces de bureaux vacants en logements</i>	33
	CONCLUSION	36

INTRODUCTION

Par lettre datée du 5 mai 2015, le Premier ministre a confié à la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité la responsabilité d'une mission d'évaluation de la politique de mobilisation des logements et bureaux vacants. La conduite de la mission a été confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Les dispositifs d'intervention de l'État pour la mobilisation du parc privé de locaux vacants se sont multipliés au cours des vingt dernières années, notamment au travers de l'instauration d'une série de dispositifs fiscaux visant à inciter à une remise rapide des biens immobiliers sur le marché en parallèle du déploiement d'incitations pour capter des logements privés vides à des fins sociales. Ces dispositifs ne sont pas suivis régulièrement et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'ensemble pour mesurer leur efficacité.

Dans cette perspective, la lettre de mission recommandait d'étudier en priorité « l'efficacité des politiques permettant de mobiliser les logements et bureaux vacants afin de les remettre sur le marché » ainsi que « l'efficacité et la cohérence des dispositions, notamment fiscales, mises en œuvre et leur impact sur la vacance ».

Face au constat d'une méconnaissance de la réalité de la vacance, la mission s'est attachée, dans un premier temps, à poser un diagnostic exhaustif afin :

- ◆ d'évaluer le stock de locaux en situation de vacance prolongée ;
- ◆ de comprendre les causes de la vacance durable ;
- ◆ de construire une grille d'analyse de la typologie de la vacance à même de permettre d'adapter l'intervention de la puissance publique en fonction des territoires.

Dans un deuxième temps, la mission a évalué l'efficacité et l'efficacité des outils coercitifs et incitatifs de mobilisation du parc privé et proposé des moyens d'amélioration et de simplification de ces dispositifs.

Enfin, la mission a proposé des ajustements visant à prévenir et lever les principales situations de blocage observées.

Conformément à la méthodologie d'évaluation des politiques publiques, la mission a fait l'objet d'un suivi par un comité d'évaluation, présidé par le directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et regroupant les principales parties prenantes à la politique de mobilisation du parc privé (directions d'administration centrale, associations, représentants des collectivités locales ou propriétaires, etc.). Leurs réactions aux propositions de la mission sont annexées au présent rapport. La mission a également conduit plus de 80 entretiens au niveau national ainsi qu'en région Ile-de-France et au cours de déplacements dans les départements des Bouches-du-Rhône, de l'Indre, de la Loire, du Nord et du Rhône qui lui ont permis de confronter les différents points de vue sur son diagnostic et de tester ses différentes propositions.

Le présent rapport résume les principaux constats ainsi que les recommandations pour l'amélioration du dispositif public de mobilisation du parc vacant et une meilleure prise en compte de la problématique de la vacance dans la politique du logement. La lecture du document doit s'appuyer sur celle des huit annexes détaillant chacun des axes de travail de la mission. Les présentations utilisées pour la restitution du diagnostic au comité d'évaluation et des propositions de la mission sont également annexées au rapport.

1. L'action publique ne s'adosse pas à un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance

1.1. Les logements vacants ne constituent qu'un gisement marginal et de moindre qualité pour la mobilisation du parc privé en zone tendue

Plusieurs études ont souligné, depuis 40 ans le constat d'un décalage existant entre le stock de logements vacants mesuré par les statistiques publiques et la réalité de la vacance. L'analyse par MM. Fabre et Nicol des résultats de l'enquête sur les logements vacants en zone urbaine conduite par l'Insee en 1977, soulignait déjà que « *les logements vacants ne sont pas tous disponibles* ». De même, dans leur rapport de 1992 sur le fonctionnement du marché du logement et la vacance à Paris, Lyon et Marseille, MM. Coloos et Robert constataient que « *l'analyse de la vacance révèle de nombreuses difficultés et conduit à rejeter les idées trop simplistes sur le phénomène. Le parc de logements vacants ne correspond pas à une offre disponible en totalité* ».

1.1.1. Le défaut d'un suivi spécifique ne permet qu'une analyse instantanée de la vacance qui surestime son ampleur et fausse sa compréhension

Le recensement général de la population (RGP) de l'Insee constitue la seule source d'information publique sur le volume de logements vacants en France. En 2013, il dénombrait 2,6 millions de logements vacants¹ en France métropolitaine, soit un taux de vacance² de 7,8 %³. Les fichiers fiscaux dénombraient 3,2 millions de locaux destinés à l'habitation, inoccupés et vides de meubles et donc non assujettis à la taxe d'habitation (TH) au 1^{er} janvier 2014.

L'incertitude de la mesure du nombre de logements vacants est supérieure à 20 % et d'autant plus élevée que les « **logements vacants** » constituent une **catégorie résiduelle, approchée de manière indirecte** dans les bases fiscales (logements non assujettis à la TH au 1^{er} janvier) comme dans le recensement (logements pour lesquels aucun occupant n'a pu être identifié malgré les diligences de l'enquêteur).

Tableau 1 : Évolution du taux de vacance et du nombre de logements vacants entre 2012 et 2014 selon le recensement de la population et le fichier taxe d'habitation

Source d'information		2012	2013	2014
Logements vacants (en milliers)	Insee - recensement	2 482	2 554	2 640
	Fichier de la taxe d'habitation	3 116	3 120	3 185
Taux de vacance	Insee - recensement	7,47 %	7,61 %	7,79 %
	Fichier de la taxe d'habitation	9,16 %	8,71 %	8,81 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee (RGP 2012) et DGFIP, bureau des statistiques (GF-3C).

¹ Les « logements vacants » selon l'Insee regroupent les « locaux normalement utilisés pour l'habitation, présentant des conditions d'habitabilité suffisantes (locaux séparés et indépendants) et inoccupés au moment du recensement pour l'une des raisons suivantes : local proposé à la vente ou à la location, déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ou local gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire ».

² Rapport entre le nombre de logements identifiés comme vacants à un instant donné et le nombre total de logements.

³ Sur un parc total de 33,8 millions de logements.

Rapport

L'évaluation par les bases fiscales apparaît toutefois surestimée dans la mesure où :

- ◆ les « logements » au sens fiscal, ne sont pas tous considérés comme des logements dans le recensement (maisons de retraite, foyers, communautés religieuses, etc.) ;
- ◆ certains locaux exonérés de TH peuvent être considérés comme vacants dans les bases fiscales même s'ils sont occupés (résidences universitaires, foyers d'hébergement) ;
- ◆ le recenseur peut être amené à identifier des locaux non habitables considérés comme des logements dans les bases fiscales (bâtiments à l'abandon, garages, etc.) ;
- ◆ une partie des logements « fiscalement vacants » correspond à des logements détruits ou retirés du marché en vue de leur démolition pour lesquels l'information fiscale n'a pas encore été mise à jour.

La société ERDF a accepté de partager avec la mission la répartition par commune des locaux relevant d'un abonnement « basse tension » et de « basse puissance »⁴. L'examen des données des compteurs électriques inactifs confirme la surestimation du stock de logements vacants dans les fichiers fiscaux alors que **2,0 millions de branchements basse puissance sont inactifs** dans les territoires où ERDF assure la distribution d'électricité⁵.

In fine, les données issues du recensement de la population, donnent la meilleure photographie actuellement disponible du parc de logements vacants d'autant qu'elles sont les seules à s'appuyer sur des vérifications de terrain. **Cependant, l'absence de distinction en fonction de la durée fragilise les constats posés sur la vacance**, alors même que le fonctionnement normal du marché du logement conduit à l'existence de périodes de vacance frictionnelle⁶ des biens. **Les mesures actuelles de la vacance ne permettent qu'une analyse statique sans distinction entre vacance frictionnelle et vacance durable ce qui fausse sa compréhension et laisse croire à tort à l'existence d'un parc de 2,6 millions de logements durablement vides sur le territoire.**

Tableau 2 : Sources d'informations quantitatives utilisées par la mission

Source	Utilisation
Recensement général de la population (Insee)	Estimation du nombre de logements vacants sur le territoire
Enquête nationale sur le logement (Insee)	Éléments qualitatifs auprès des particuliers multipropriétaires
RPLS (SOeS)	Photographie de la vacance dans le parc social
Filocom (DGFIP)	Borne supérieure à l'évaluation ; Approche de la durée de vacance ; Mise à jour tous les deux ans
Fichiers TH-TLV-THLV (DGFIP)	Évaluation économétrique de l'efficacité des dispositifs fiscaux de lutte contre la vacance
Compteurs électriques (ERDF)	Photographie de la durée de vacance sur le territoire

Source : Mission IGF-CGEDD.

⁴ Puissance inférieure à 36 kVa.

⁵ Les données ne sont pas exploitables en Corse ou dans les zones pour lesquels ERDF n'est pas le principal distributeur d'électricité, en particulier lorsque des régies locales ont été constituées (Alsace, Deux-Sèvres, Grenoble, etc.). Le réseau de distribution d'ERDF couvre cependant 90 à 95 % du territoire français.

⁶ La vacance « frictionnelle » recouvre la période durant laquelle le logement demeure vide et inhabité dans le cadre du fonctionnement normal du marché du logement (période de transition entre deux occupants, remise en état des biens dégradés avant leur remise sur le marché, etc.). Cette vacance s'oppose à la vacance « structurelle » qui recouvre des blocages de longue durée liés à l'inadaptation des biens par rapport à la demande ou aux décisions des propriétaires (difficultés à disposer de son bien ou à financer les travaux nécessaires, rétention volontaires, etc.).

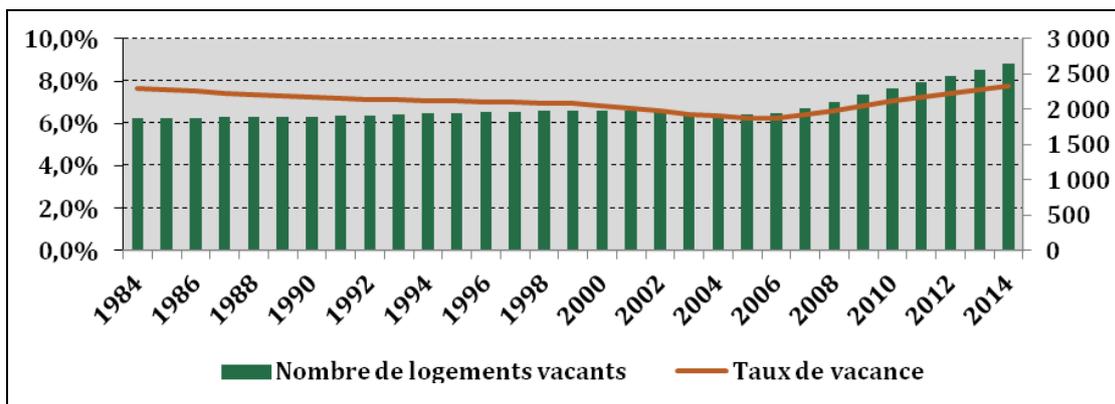
Rapport

1.1.2. L'augmentation de 35 % du stock de logements vacants depuis 2006 est portée par une hausse conjoncturelle de la vacance de courte durée pour les biens les plus dégradés

1.1.2.1. La hausse de 700 000 logements du stock de biens vacants depuis 2006 est conjoncturelle et soutenue par la vacance de courte durée

Le taux de logements vacants a régulièrement baissé entre 1984 et 2006, passant de 7,7 % à 6,3 %. Depuis 2006, le stock instantané de logements vacants a augmenté de 700 000 logements (+35 %), et a atteint son plus haut niveau historique en 2014.

Graphique 1 : Logements vacants (en milliers) et taux de vacance au 1^{er} janvier (en %) entre 1984 et 2014 - France métropolitaine



*Les données calculées pour les années 2013 et 2014 sont estimées par prolongation de la tendance sur la base des données du recensement général de la population et de l'enquête logement (Insee).

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; Données Insee recensement général de la population.

Afin de compléter les données publiques sur le stock instantané de locaux vacants, la mission a créé **un indicateur de la durée moyenne de vacance** (cf. annexe n°1) telle qu'approchée par les bases fiscales et par les données ERDF sur les branchements électriques inactifs. Cet indicateur permet d'évaluer⁷ :

- ◆ la durée de vacance moyenne observée dès lors qu'un logement est identifié comme vacant (« durée de vacance ») ;
- ◆ la durée de vacance pondérée sur l'ensemble du parc (« durée de vacance pondérée ») qui offre une mesure de la durée de vacance par rapport au nombre total de logements sur un territoire.

⁷ Compte tenu des limites propres aux bases de données disponibles la valeur obtenue surestime la durée réelle de vacance des logements notamment en raison :

- d'une hypothèse prudente de répartition des logements vacants par classe. Parmi les logements vacants depuis plus d'un an mais moins de deux ans, il est probable que plus de la moitié soit en réalité vacant depuis moins d'un an et demi ;
- d'une surestimation du nombre de logements durablement vacants dans les bases fiscales comme dans les bases ERDF (logements démolis, erreur d'affectation dans la destination de certains locaux, locaux annexes non utilisés mais bénéficiant d'un branchement électrique spécifique, notamment les « chambres de bonnes » en ville, etc.).

Rapport

Par rapport à 2007, les logements sont plus fréquemment vacants mais pour une durée moyenne plus courte. Dans les bases fiscales⁸, la durée de vacance des logements a baissé de 2,51 à 2,35 années (-6,4 %), entre 2007 et 2013. Les logements vacants depuis moins de deux ans représentent 60 % du stock mais 74 % de la hausse du nombre de logements vacants entre 2007 et 2013. Sur la même période, le stock de locaux vacants depuis plus de six ans a diminué de 10 %.

L'analyse des indicateurs de conjoncture du marché du logement confirme une hausse de la vacance frictionnelle :

- ◆ la durée de vacance locative⁹ a augmenté de plus de 30 % depuis 2007 ;
- ◆ la proportion des biens ayant fait l'objet de travaux avant leur remise en location¹⁰ a connu une hausse de 40 % entre 2006 et 2013 ;
- ◆ le volume de cessions de biens¹¹ qui avait atteint plus de 810 000 transactions par an entre 2000 et 2006 a diminué de 11 % entre 2007 et 2014 ;
- ◆ l'allongement des durées de mise en vente est particulièrement visible sur les programmes neufs avec un triplement de la durée d'écoulement des biens et du stock de logements achevés non vendus depuis 2007¹².

La hausse de la vacance de courte durée observée depuis 2007 apparaît soutenue par des facteurs conjoncturels sur le marché immobilier ainsi que par une augmentation de la difficulté pour les propriétaires bailleurs à trouver rapidement un locataire correspondant à leurs attentes.

1.1.2.2. La vacance se concentre dans le parc de logements privés le moins attractif

La taille du logement est un facteur explicatif majeur de la vacance. **Les logements de petite taille (T1/T2) sont trois fois¹³ plus fréquemment vacants que ceux comptant plus de quatre pièces. Les logements de moins de deux pièces représentent 46 % du stock des logements vacants** en 2013. De plus, l'examen du classement cadastral¹⁴ met en évidence le **caractère dégradé du parc de logements vacants**. En 2013, les logements de moindre qualité (classement cadastral 7 et 8) représentent moins de 5 % du parc de logement total mais plus de 26 % du stock de logements vacants d'après les données fiscales. La moindre qualité des biens vacants se reflète également au travers de leur ancienneté. D'après les données du recensement de la population, la proportion de logements vacants est 2,4 fois plus élevée parmi les biens construits avant 1946 que parmi ceux construits après 1991.

⁸ Les données ERDF, obtenues pour le mois de juillet 2015, n'ont pas permis à la mission de retracer une évolution depuis 2007.

⁹ Durée moyenne observée d'inoccupation des logements proposés à la location. Source Observatoire Clameur.

¹⁰ Source Observatoire Clameur.

¹¹ Source CGDD-SOeS.

¹² Source CGDD-SOeS.

¹³ Calculs de la mission à partir des données Filocom 2013.

¹⁴ Le classement cadastral sert de base au calcul de la valeur cadastrale du bien et notamment à la détermination de l'assiette de la taxe foncière. Le classement cadastral du bien n'est pas mis à jour régulièrement et constitue donc une mesure imparfaite de la qualité des logements.

Tableau 3 : Évolution du taux de vacance en fonction du classement cadastral du logement

Confort (classement cadastral)	Part du parc de logement		Taux de vacance	
	2007	2013	2007	2013
Grand Luxe à confortable (1 à 4)	10,5 %	11,3 %	5,7 %	5,7 %
Assez confortable (5)	47,5 %	50,1 %	6,0 %	6,7 %
Ordinaire (6)	35,5 %	33,8 %	9,4 %	10,7 %
Médiocre (7 et 8)	6,5 %	4,7 %	23,5 %	26,3 %

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

Dans un contexte d'amélioration générale de la qualité du parc entre 2007 et 2013¹⁵, le taux de vacance a augmenté pour les biens dégradés (+2,8 points) alors qu'il est resté stable pour les biens les plus confortables. La hausse du stock de logements vacants observée depuis 2006 reflète donc la perte d'attractivité d'une partie du parc de logements, accélérée par la hausse du volume d'offre disponible en particulier dans les zones les moins tendues.

1.1.3. Le stock de logements durablement vacants estimé par la mission est dix fois plus réduit que celui suggéré par les données publiques

La mission a reconstitué, à l'aide des fichiers Filocom, le suivi d'une cohorte de logements vacants depuis 2005 à Paris et dans le département des Bouches-du-Rhône¹⁶. Cette analyse permet de mieux appréhender la durée de vacance et le devenir des locaux vacants en zone tendue :

- ◆ **l'essentiel du stock de logements vacants concerne des biens temporairement inoccupés dans le cadre du fonctionnement normal du marché du logement :** quatre logements vacants sur cinq¹⁷ en 2005 ne l'étaient plus deux ans plus tard ;
- ◆ près de 60 % du parc identifié comme vacant en 2005 a une finalité locative. Le niveau de la vacance est donc directement influencé par le dynamisme et la fluidité du marché locatif local ;
- ◆ 6 % des biens sont, à l'inverse, en attente de démolition. Les biens ayant vocation à être démolis, généralement inhabitables, expliquent ainsi plus d'un tiers de la vacance de plus de six ans ;
- ◆ **10 à 15 % des biens sont en situation de vacance durable, c'est-à-dire qu'ils font face à une vacance prolongée ou connaissent des périodes de vacance intermittentes mais fréquentes.**

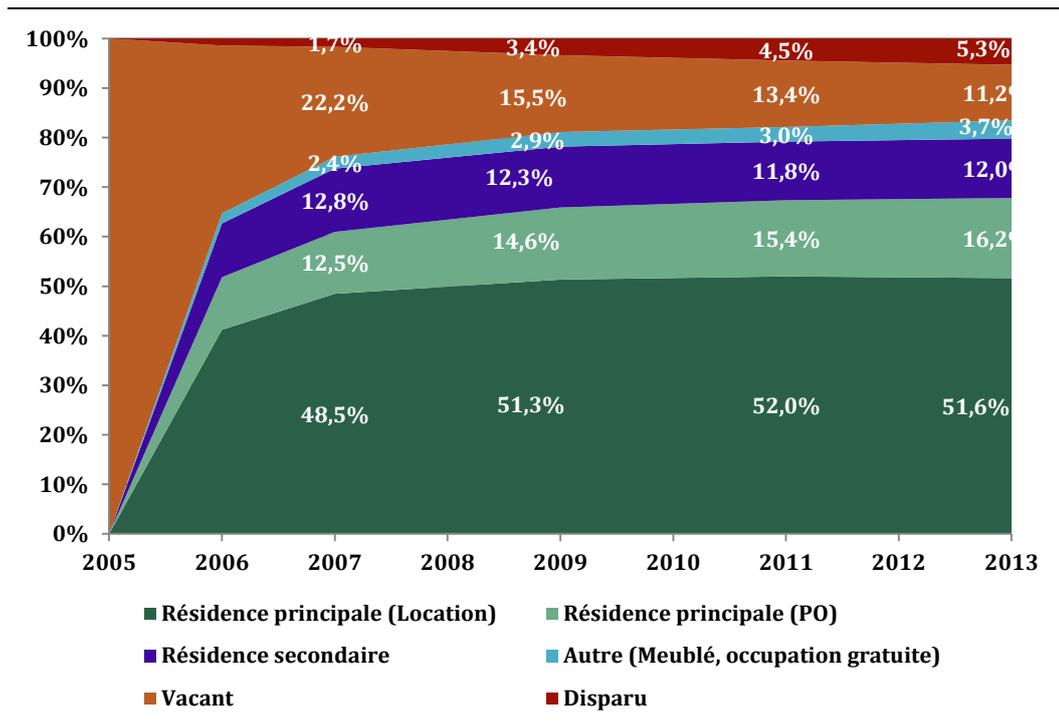
¹⁵ Les logements de classement cadastral 6 à 8 représentaient 52 % du parc de logement en 2007 et 48 % en 2013.

¹⁶ Cette approche présente des limites notamment dans la mesure où le suivi d'une cohorte conduit à surestimer l'ampleur de la vacance durable :

- en considérant comme durablement vacant des logements occupés entre deux dates d'examen (tous les logements identifiés comme vacants en 2005 et 2010 n'ont pas été vides pendant cinq ans) ;
- en s'appuyant sur les données fiscales qui surestiment elles-mêmes la vacance de longue durée en classant, par erreur, des biens comme des logements inhabités tout au long de l'examen alors que ceux-ci n'ont, de fait, pas une vocation d'habitation.

¹⁷ 78 % à Paris et 75 % dans les Bouches-du-Rhône.

Graphique 2 : Évolution de la destination des logements vacants à Paris en 2005



*L'année 2006 est reconstruite par extrapolation des résultats de l'étude SOeS de 2013.

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données FILOCOM - SOeS.

Les travaux conduits par le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), **sur l'ensemble du parc, sont cohérents avec les constats de la mission puisque seul un logement vacant sur quatre serait confronté à une situation de vacance durable ou répétée** (un logement sur six en zone tendue) dont **plus d'un tiers reste définitivement vacant en attente de démolition**.

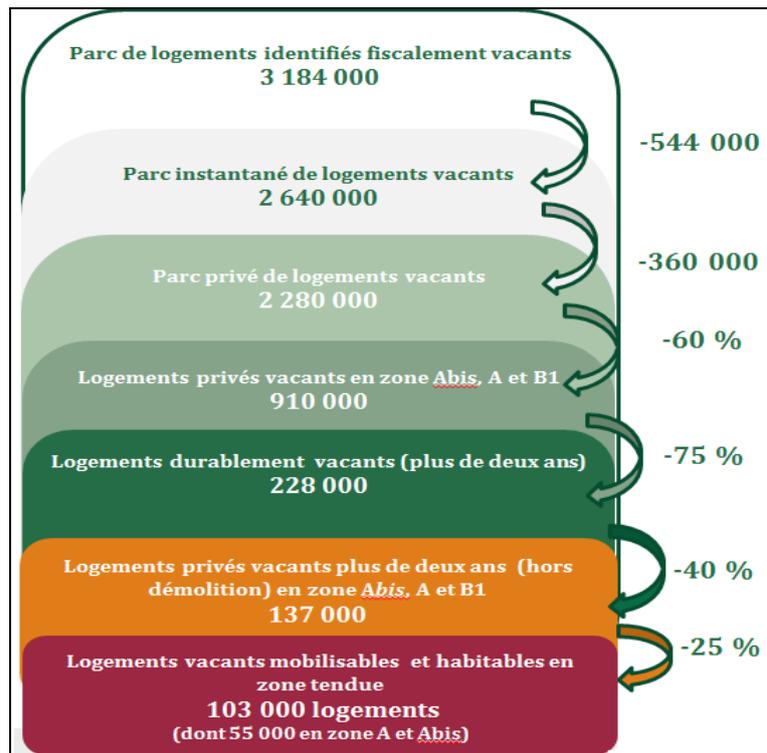
Le recoupement des sources d'information relatives à la vacance et des études de terrain a permis à la mission d'évaluer le stock de logements privés durablement vacants en zone tendue. La méthodologie utilisée s'appuie sur l'application de filtres successifs afin :

- ◆ d'isoler les logements sociaux ou détenus par des propriétaires publics (collectivités territoriales, État, entreprises publiques, etc.) ;
- ◆ de concentrer l'analyse sur le stock de **biens en situation de vacance durable**, avec un **seuil fixé à deux années de vacance**, les biens en situation de vacance frictionnelle étant remis sur le marché sans besoin d'intervention de la puissance publique ;
- ◆ de prendre en compte le caractère effectivement mobilisable des biens en écartant les logements en attente de démolition.

Au 1^{er} janvier 2014, la mission évalue ainsi à 228 000 le parc de logements durablement vacants situés en zone tendue (Abis, A ou B1) soit 1,3 % du parc de logements. En prenant en compte les biens en attente de démolition, le volume de logements potentiellement mobilisables par la puissance publique s'élèverait à 137 000 biens, soit 0,8 % du parc de logements dans ces territoires. En tenant compte de l'habitabilité immédiate des locaux, c'est à peine plus de 100 000 logements qui seraient effectivement mobilisables, soit 0,6 % du parc.

Rapport

Graphique 3 : Estimation du parc privé de logements vacants en zone tendue durablement mobilisable en 2014



Source : Mission IGF-CGEDD.

La publication de données agrégées relatives à la vacance contribue à alimenter une polémique autour du « scandale des logements vacants¹⁸ » en laissant penser qu'il existerait près de 3 millions de logements laissés vides sur le territoire. Pourtant, les locaux durablement vacants ne constituent qu'un gisement marginal représentant 8 % du nombre de logements vacants identifié dans les données publiques en zone tendue.

Proposition n°1 : Publier annuellement les informations relatives à la répartition du stock de logements vacants en distinguant la durée de vacance (inférieure à un an, un à deux ans, plus de deux ans) pour chaque commune/EPCI et par type de propriétaire (parc privé, logement social, parc public).

La publication de données doit permettre une meilleure compréhension de la diversité de la vacance par le public. En dépassant une vision agrégée et instantanée du parc de logements vacants elle permettrait :

- ♦ aux décideurs locaux de disposer d'une meilleure information pour prendre en compte la réalité de la vacance dans les décisions de politiques locales de l'habitat ;
- ♦ à l'ensemble des acteurs de s'emparer des enjeux de la vacance de longue durée et d'encourager le développement d'actions locales.

La transparence doit porter sur le parc privé, public et social afin de permettre une analyse complète de la typologie de la vacance sur chaque territoire.

¹⁸ Cf. Compte rendu des débats parlementaires relatifs la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions. Séance du 17 novembre 2009.

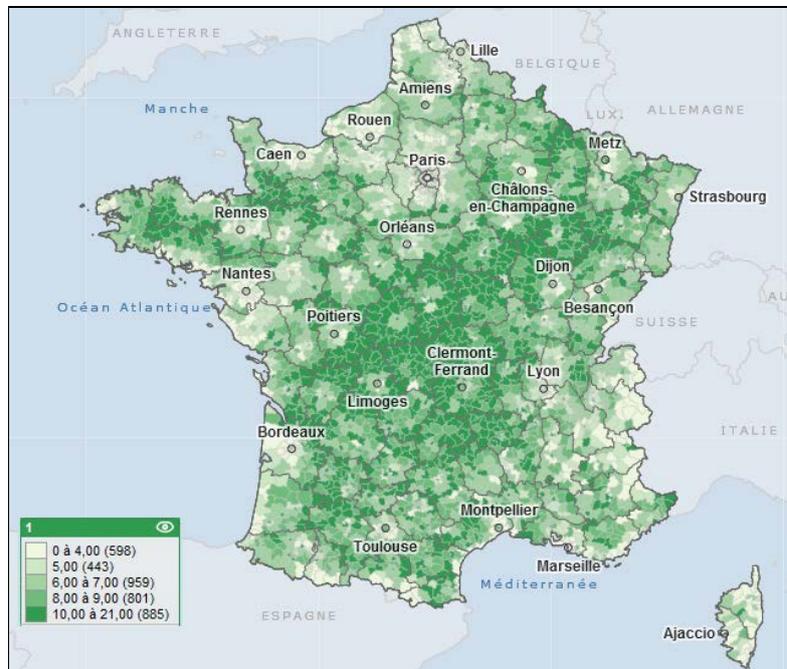
1.2. La lutte contre la vacance n'est pas considérée comme un objectif à part entière de la politique locale de l'habitat et son suivi n'est pas organisé

1.2.1. La vacance est un indicateur de la fluidité des marchés locaux de l'habitat pourtant peu suivi par les collectivités territoriales

La répartition du stock de logements vacants en France présente des disparités prononcées entre les territoires. En 2012, le taux de vacance observé dans la Creuse ou dans l'Allier était près de trois fois plus élevé que dans l'Essonne, le Val-de-Marne ou en Vendée.

Les communes présentant un taux de vacance supérieur à 10 % en 2012 sont principalement rurales et distribuées le long de la « diagonale aride ». A l'inverse, les aires urbaines des plus grandes villes constituent des bassins attractifs où la vacance est inférieure à 6 % comme dans les agglomérations de Bordeaux, Montpellier, Nantes ou Paris.

Graphique 4 : Taux de logements vacants par canton (en %) issu du recensement Insee 2012



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee ; Outil IGN Géoclip 2015.

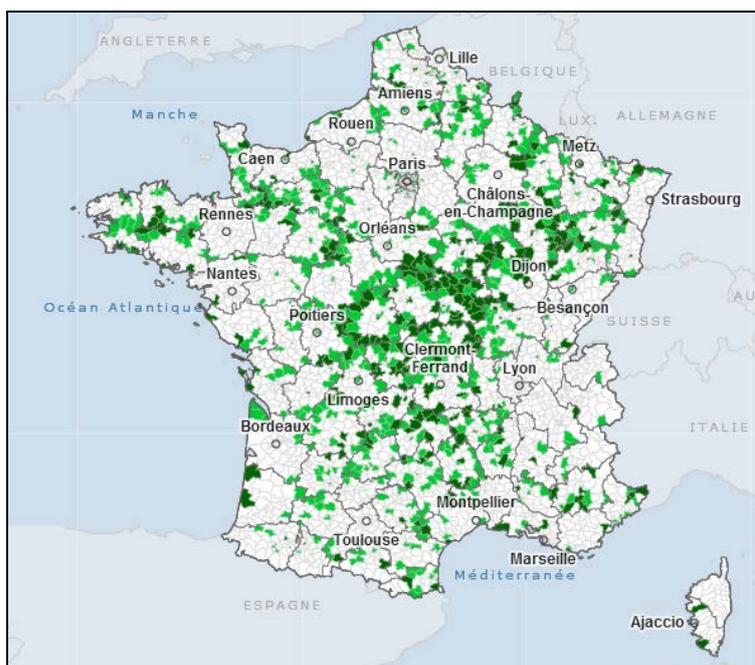
Si elle ne constitue pas un gisement de logements mobilisables, **la vacance est un indicateur des dysfonctionnements des marchés locaux de l'habitat**, en particulier :

- ◆ **de la fluidité du marché immobilier et de l'attractivité du territoire** : l'écart entre territoires urbains et ruraux s'est amplifié depuis 2007. Entre 2007 et 2012, le taux de vacance mesuré par l'Insee a augmenté de plus de 20 % en zones B2 et C quand il a diminué de 9 % dans les communes de zone Abis ;
- ◆ **de la dynamique démographique et de la demande de logements** : dans les zones en déclin démographique, la surabondance d'offre de logements créée par le départ des ménages renforce la concurrence entre les biens proposés à la vente ou à la location ;

Rapport

- ◆ **de l'offre locale en logements**: dans une commune française sur cinq¹⁹ l'accroissement du nombre instantané de logements vacants entre 2007 et 2012 est supérieur à l'évolution du nombre de logements²⁰. Le ralentissement du marché immobilier est tel que la création de nouveaux logements a été au moins intégralement compensée par l'apparition de logements temporairement ou durablement vides. Au-delà des petites communes rurales, plusieurs grandes villes se distinguent également comme Pau, Tarbes, Sarcelles, Roubaix ou Châteauroux.

Graphique 5 : Évolution du nombre de logements vacants par rapport à l'augmentation du parc de logements par canton entre 2007 et 2012



- Évolution du nombre de logements vacants supérieure au nombre de logements créés entre 2007 et 2012
- Évolution du nombre de logements vacants supérieure à 50 % du nombre de logements créés entre 2007 et 2012

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee.

Pourtant, la vacance est peu suivie et mal connue localement à l'exception de certaines métropoles qui commencent à conduire des études dédiées. D'une part, les données de l'Insee ne permettent pas une analyse fine de la vacance par les collectivités. D'autre part, l'exploitation des fichiers fiscaux²¹ demeure limitée :

- ◆ par **manque de connaissance quant à la disponibilité du fichier**. Les collectivités rencontrées par la mission ignoraient parfois l'existence de cette source d'information ;
- ◆ par **l'absence de moyens ou d'ingénierie propre à consacrer à une thématique considérée comme non prioritaire**.

¹⁹ Essentiellement concentrées dans les régions Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin.

²⁰ Ces territoires représentent 16 % du parc de logements français en 2012 (soit 5,2 millions de logements) mais contribuent à hauteur de 31 % à la hausse du stock de logements vacants sur la période.

²¹ Selon l'article L135 B du livre des procédures fiscales, les « services de l'État, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'Agence nationale de l'habitat » peuvent demander gratuitement à l'administration fiscale la transmission de la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation (fichier 1767 bis COM).

Rapport

Lorsqu'elle est réalisée, cette analyse doit être doublée d'un examen sur le terrain, mobilisateur en personnels et en moyens financiers. La mission a constaté, lors de ses déplacements dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, que les principales métropoles avaient engagé, à défaut d'un suivi régulier, des initiatives ponctuelles visant à **confronter les statistiques sur le stock de logements vacants avec un repérage physique des biens**. Ces initiatives témoignent d'une prise de conscience du besoin d'une connaissance régulière pour mettre en place une action publique efficace de lutte contre la vacance.

Proposition n°2 : Expérimenter dans cinq intercommunalités un recensement qualitatif des biens durablement vacants doublé d'une procédure de contacts avec les propriétaires.

Proposition n°3 : Rendre obligatoire l'inscription de la thématique du logement vacant dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Proposition n°4 : Mettre systématiquement à disposition des EPCI la liste nominative des locaux vacants depuis plus de deux années consécutives d'après les informations fiscales.

Proposition n°5 : Inciter au développement de conventions de partenariat entre DDFIP et EPCI pour la mise à jour des fichiers fiscaux fondée sur des contrôles de terrain.

1.2.2. La vacance dans le parc HLM, moins élevée et mieux connue que dans le parc privé, reflète le niveau structurel de la vacance sur un territoire

A la différence du parc privé, la vacance dans le parc social fait l'objet d'un suivi exhaustif au 1^{er} janvier de chaque année au sein du répertoire sur le parc locatif social²² (RPLS). Avec un taux de vacance en 2014 de 4,6 % **la vacance dans le logement social est près deux fois moins élevée que dans le parc privé** :

- ◆ deux-tiers des logements vacants au 1^{er} janvier, soit 132 000 logements, étaient proposés à la location ;
- ◆ un tiers, soit 75 000 logements, étaient vides en raison de travaux importants, de vente ou de démolition.

La répartition géographique de la vacance est semblable à celle observée dans le parc privé, et caractérise les différences d'attractivité entre les territoires. La vacance est concentrée dans les territoires qui sont d'anciennes régions industrielles ou dans les zones en déclin démographique. Alors que moins de 2 % du parc de logements sociaux proposés à la location est vide en PACA ou en Ile-de-France, cette proportion est trois fois plus élevée dans le Limousin ou en Bourgogne.

De plus, la durée de vacance dans le parc social est réduite : 40 % du stock de logements vacants était proposé à la location depuis moins de quatre mois. En 2014, la vacance de long terme, c'est-à-dire de plus de deux ans, est deux fois plus importante dans le parc privé que dans le parc social. Il existe toutefois de fortes disparités locales : un logement social vide sur deux proposé à la location ne retrouve pas de locataire au bout d'un an en Bourgogne (49 %) ou en Champagne-Ardenne (53 %) contre moins de 20 % en Ile-de-France.

²² Le RPLS est constitué par compilation directe des logiciels de gestion de l'ensemble des bailleurs sociaux à cette date.

Comme dans le parc privé, une partie des locaux apparaît par ailleurs hors marché en raison de son obsolescence. En dehors des logements durablement immobilisés suite à des travaux de réhabilitation lourds (opérations ANRU, etc.), 16 % des logements sociaux vides proposés à la location le sont depuis plus de trois ans (**environ 33 000 logements**), témoignant d'une **fraction du parc social de qualité moindre par rapport aux autres biens proposés sur le marché local**.

Enfin il faut noter que la vacance diffère sensiblement selon le statut des bailleurs sociaux : elle s'établit à 3,5 % du parc pour les entreprises sociales de l'habitat (ESH) pour atteindre 5 % dans le cas des offices publics HLM. Les raisons de cet écart peuvent s'expliquer au moins par deux facteurs. D'une part, les offices ont plus de patrimoine dans les périmètres d'opérations ANRU. D'autre part, le parc des offices est en moyenne plus ancien de cinq à six ans que celui des ESH.

1.2.3. Les réponses de la puissance publique ne sont pas adaptées à la réalité locale de la vacance

La mission a construit une série d'indicateurs afin d'aboutir à une typologie opérationnelle de la vacance au sein des 469 unités urbaines²³ métropolitaines. Le constat d'une forte hétérogénéité du type de vacance invite à **territorialiser autant que possible l'intervention publique** afin de compléter le diagnostic par une analyse de proximité et **d'adapter la réponse à la typologie de la vacance** :

- ◆ dans les **zones en décroissance démographique** (Bourges, Châteauroux, Nevers, Tulle, Guéret, Thiers, Le Creusot, etc.), dans un marché immobilier en **excès d'offre**, les biens proposés à la vente ou à la location peuvent faire face à une situation de vacance de long terme sur laquelle une **action coercitive de la puissance publique sera inopérante**. La réponse à apporter dans ces territoires relève de l'attractivité économique et de l'aménagement du territoire. La modération du niveau de l'offre, notamment au travers de la **démolition du parc le plus dégradé** peut être envisagée ;
- ◆ dans les **zones urbaines de vacance durable** (Saint-Étienne, Perpignan, Alès, Béziers, Niort, Vichy, etc.), l'état et la localisation du parc de logements vacants doivent être **analysés plus finement**. La lutte contre les logements vacants est intrinsèquement liée à la remise en état du parc le plus obsolète, en particulier lorsqu'il fait l'objet d'une concentration importante dans certains quartiers. **La priorité à accorder à la rénovation et à la lutte contre l'indignité, voire l'insalubrité du parc ancien, par rapport à la construction de logements neufs doit faire l'objet d'une attention particulière au risque d'accentuer l'ampleur de la vacance durable** ;
- ◆ le **cas des villes moyennes qui connaissent de forts mouvements de transfert de populations vers leur périphérie** (Pau, Avignon, Mulhouse, Valence, Chartres, Agen, Tarbes, Limoges, etc.), accélérant la vacance et la paupérisation des centres-villes, doit être pris en compte. Ces territoires interrogent notamment sur la **gouvernance locale de la politique du logement**, notamment en termes de construction de logements neufs, et le **manque de coordination entre les établissements publics de coopération intercommunale voisins** ;

²³ En 2012 comme en 2007, 76 % du parc de logement (soit 25,2 millions de logements) et 75 % du parc de logements vacants (soit 1,9 millions de logements) se situaient dans des unités urbaines, c'est-à-dire « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants ».

Rapport

- ◆ les **zones touristiques** peu confrontées à un phénomène de vacance n'appellent pas d'intervention spécifique de la puissance publique. Dans un contexte de marché particulièrement tendu, la **problématique apparaît centrée sur la construction des logements et la disponibilité d'une offre abordable aux résidents permanents**, notamment dans le cas d'unités urbaines mixtes (Saint-Nazaire, Fréjus, etc.) ;
- ◆ dans les **zones en situation de faible vacance frictionnelle** (Bayonne, Nantes, Bordeaux, Rennes, Lorient, Caen, etc.), les situations de vacance de longue durée sont en théorie minoritaires et répondent plus probablement qu'ailleurs à une **difficulté personnelle rencontrée** par le propriétaire. L'intervention publique peut, dans ce contexte, s'appuyer sur une **intervention directe auprès du propriétaire** afin de limiter le volume de biens en situation de vacance durable, même si ce dernier demeure réduit.

Pourtant, les outils spécifiques d'intervention de l'État prennent imparfaitement en compte les caractéristiques territoriales de la vacance. Les actions directes, principalement coercitives (fiscalité, réquisitions, etc.), ont été pensées pour des zones de tension dans lesquelles la vacance durable est particulièrement réduite. A l'inverse dans de nombreuses villes moyennes, la réalité de la vacance, de plus en plus visible, appellerait une action plus générale de redynamisation et une coordination des moyens.

Rapport

Tableau 4 : Typologie opérationnelle de la vacance et moyens d'action publique

Type	Caractéristiques de la vacance	Exemples	Moyens d'intervention publique adaptés
Zones en décroissance démographique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de vacance très élevé y compris dans le parc social ▪ Accélération de l'excès d'offre ▪ Durée de vacance moyenne 1,6 fois plus élevée 	Bourges, Châteauroux, Nevers, Montluçon, Carcassonne, Mâcon, Thiers, Le Creusot, Tulle, Guéret	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action coercitive inopérante ▪ Modération du niveau de l'offre, notamment au travers de la démolition du parc le plus dégradé ▪ Problématique générale d'attractivité du territoire
Zones de vacance durable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une partie du parc en situation de vacance incrustée ▪ Territoires en difficulté économique/sociale ou territoires attractifs mais présentant un parc ancien dégradé ou obsolète 	Saint-Étienne, Perpignan, Alès, Béziers, Roanne, Niort, Vichy, Montélimar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse locale des causes de la vacance ▪ Priorité à la remise en état du parc par rapport à la construction de logements neufs, y compris dans le parc social (augmentation du parc de logements trois fois supérieure à celle du nombre de ménages depuis 2007)
Zones de concurrence entre centre et périphérie des villes moyennes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vacance modérée sur l'ensemble de l'unité urbaine et concentration de la vacance s'accroissant dans la ville-centre ▪ Situation de concurrence au sein de l'unité urbaine susceptible de créer des poches de vacance durable y compris sur des marchés tendus 	Pau, Avignon, Mulhouse, Valence, Angoulême, Chartres, Agen, Tarbes, Limoges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration de la gouvernance locale par l'intercommunalité (territoires plus vastes et compétences plus intégrées) de la politique du logement ▪ Résoudre le problème d'attractivité des centres-villes par l'instauration d'une dynamique de projets urbains
Zones de vacance frictionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faible durée de vacance ▪ Bassins d'attractivité locaux ▪ Marchés immobiliers fluides voire tendus ▪ Vacance durable limitée à des cas de difficultés personnelles 	Bayonne, Nantes, Bordeaux, Rennes, Caen, Lorient, La Rochelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervention directe auprès du propriétaire afin de limiter le volume de biens en situation de vacance durable, même si ce dernier demeure réduit
Zones à vocation touristique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Très faible taux de vacance ▪ Tension géographiquement localisée et moindre rotation des biens 	Fréjus, Menton, Arcachon, Berck, Saint-Nazaire, Dives-sur-Mer, Royan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobiliser le foncier ▪ Proposer une offre abordable aux résidents permanents

Source : Mission IGF-CGEDD.

Rapport

Les causes de la vacance durable sont multiples et nécessitent des réponses individualisées

L'examen des causes de la vacance durable par la mission s'est appuyé sur :

- ◆ les enquêtes de terrain conduites localement par les collectivités territoriales ;
- ◆ un sondage téléphonique réalisé par l'institut de sondage BVA, en septembre et octobre 2015, auprès de 200 propriétaires de logements vacants depuis plus de deux ans en Ile-de-France.

Ces informations ont permis de mettre en évidence les quatre causes principales de blocage durable, confirmées par les entretiens conduits par la mission :

1. l'obsolescence des biens et le besoin important de travaux ;
2. les difficultés à trouver un acquéreur ou un locataire au prix proposé par le propriétaire ;
3. l'âge du propriétaire et les difficultés de gestion inhérentes à la fin de vie ;
4. l'attentisme de certains propriétaires en situation d'indécision quant à la cession de leur bien.

1.2.4. Près de la moitié du parc de logements vacants nécessite des travaux de remise en état

Le besoin de travaux est la première cause de vacance prolongée des logements privés.

Pour l'essentiel, il s'agit de travaux de remise à niveau des logements afin de correspondre aux attentes des locataires ou des acheteurs potentiels. La part des biens proposés à la location ayant nécessité des travaux pour être remis sur le marché a augmenté de 75 % entre 2007 et 2012. La concurrence avec les biens neufs ou rénovés accentue l'obsolescence relative d'une partie du parc privé :

- ◆ dans les zones où la tension sur le marché immobilier est la plus forte, la demande peut être soutenue temporairement par une baisse des prix proposés par le propriétaire. Cet ajustement est toutefois temporaire et, **sans remise à niveau du bien, laisse la plupart du temps place à une situation de vacance durable**. En PACA un tiers des biens vacants depuis plus de deux ans sont potentiellement insalubres. De même, en Ile-de-France, les propriétaires de logements vacants depuis plus de deux ans interrogés par la mission déclarent à 43 % que le bien est en mauvais état voire inhabitable²⁴ ;
- ◆ dans les autres territoires la réhabilitation du bien est nécessaire. Lorsque les loyers à la relocation ou la valeur de marché du bien sont trop faibles pour rentabiliser les travaux de réhabilitation, notamment en zone rurale, et ne permettent pas d'amortir le coût des travaux, **le logement est susceptible de rester définitivement vacant**.

Les interventions publiques d'aide à la remise en état du parc locatif privé s'appuient principalement sur les dispositifs de conventionnement de l'ANAH à destination des propriétaires bailleurs (cf. *infra*) dont le volume a cependant été divisé par trois depuis 2009.

²⁴ Cf. Sondage téléphonique auprès de 200 propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France conduit par l'institut de sondage BVA en septembre 2015.

1.2.5. Les difficultés d'appariement sur le marché contribuent à l'augmentation du stock de logements temporairement vacants

Alors que les délais de mise en vente comme ceux de remise en location ont augmenté de plus de 30 % depuis 2007, **la hausse de la vacance frictionnelle observée reflète des difficultés croissantes d'appariement entre l'offre et la demande de logement notamment quant au niveau des prix de transaction.** Malgré le ralentissement de la hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années les anticipations inflationnistes des vendeurs allongent les délais de transaction y compris en zone tendue. Parmi les propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France interrogés par la mission, 40 % des propriétaires ayant cherché à vendre ont expliqué ne pas avoir trouvé d'acheteur pendant deux ans en raison d'un prix trop élevé.

Dans le cas spécifique des biens proposés à la location, outre le nécessaire ajustement du loyer au niveau de marché, l'instabilité de l'environnement juridique encadrant les rapports locatifs est citée comme la première source d'incertitude des propriétaires quant à la remise sur le marché des biens et d'exigence accrue quant à la solvabilité du candidat locataire.

Proposition n°6 : Déployer un réseau complet d'observatoires des marchés locaux de l'habitat englobant les loyers ainsi que les prix des transactions pour créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés immobiliers et améliorer leur fluidité.

Proposition n°7 : Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement de l'évolution et du niveau des loyers ainsi que de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire en zone TLV (taxe sur les logements vacants).

1.2.6. Le vieillissement des propriétaires est une cause croissante de vacance durable

La gestion de la fin de vie est un facteur de vacance durable majeur alors que les propriétaires âgés de plus de 75 ans détiennent une proportion du parc de logements privés (16 %) deux fois plus élevée que leur part dans la population. En Ile-de-France, la moitié des particuliers propriétaires de logements durablement vacants a plus de 65 ans et 5 % plus de 95 ans. Les enquêtes de terrain mises à la disposition de la mission confirment l'ampleur du blocage lié au vieillissement de la population. Par exemple, dans l'agglomération d'Albi, la moitié des cas de vacance de plus de deux ans identifiés font suite à un départ en maison de retraite. Trois facteurs de blocage ont notamment été identifiés par la mission :

- ◆ **l'entrée en maison de retraite des propriétaires conduit au maintien, parfois pendant plusieurs années, de l'ancienne résidence principale en garde-meubles inoccupé.** Alors que 1,1 millions de lits sont ouverts en EHPAD ou en maison de retraite, les délais pour la prise de décision quant à la cession des biens apparaissent incompatibles avec le délai fiscal de deux ans au-delà duquel le bénéfice du statut d'ancienne résidence principale est perdu dans le régime de l'imposition sur les plus-values. L'information auprès des familles quant aux dispositifs existants pour la mise en location du bien pourrait également être renforcée ;
- ◆ outre les difficultés de gestion lorsque le logement n'est pas confié à un administrateur de biens, **les propriétaires expriment leurs craintes quant à leur remise en location et les difficultés potentielles pour leurs héritiers en cas d'occupation du logement au moment du décès ;**

Rapport

- ◆ **les processus de décision lors des successions contribuent également à allonger la vacance en cas de désaccord entre les indivisaires²⁵.** Les procédures de mise en vente ou en location des logements pourraient être simplifiées pour garantir leur remise rapide sur le marché.

Proposition n°8 : Aligner le régime d'imposition de la plus-value en cas de revente du logement d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales.

Proposition n°9 : Mettre en place avec les conseils départementaux compétents un système d'information destiné à diffuser les dispositions particulières concernant les personnes âgées.

Proposition n°10 : Instaurer, pour les propriétaires âgés de plus de 70 ans, un bail locatif assorti d'une clause « viagère ». En cas de décès du propriétaire, l'indivision disposerait d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention de renouveler ou de mettre fin au bail.

Proposition n°11 : Assouplir les conditions de disposition des biens dans le cadre des indivisions :

- a) **étudier les possibilités d'une nouvelle baisse du niveau de la clause de majorité et d'un passage à la majorité qualifiée pour les actes de gestion courante (mise en location, renouvellement du bail, etc.) ;**
- b) **simplifier la procédure de mise en vente en autorisant la cession des biens hors licitation²⁶.**

1.2.7. L'environnement fiscal immobilier incite à la rétention des logements par leur propriétaire, en particulier dans les zones les plus tendues

Par rapport aux autres pays européens, le cadre fiscal immobilier français n'est pas neutre à l'égard de la durée de détention des biens avec un abattement progressif de la plus-value imposable en fonction du temps²⁷. Cette situation induit un **comportement de rétention foncière de la part des propriétaires en particulier dans les zones où la hausse des prix de l'immobilier a été la plus prononcée**. Ainsi, pour les biens achetés à Paris depuis 1995, les simulations effectuées par la mission mettent en évidence que le gain marginal lié à l'abattement pour durée de détention couvre l'intégralité du coût de détention du bien vide (taxe foncière, charges et taxe sur les logements vacants) pour le propriétaire tout en lui permettant d'attendre une hausse de la valeur de son bien. Cette situation est renforcée par l'existence d'une taxe sur les plus-values exceptionnelles (supérieures à 50 000 €) prenant également en compte l'abattement temporel.

²⁵ Hors Ile-de-France, 26 % des ventes immobilières ont lieu suite à une succession.

²⁶ Le cadre légal actuel prévoit qu'en cas de désaccord entre les indivisaires la vente du bien ne peut être réalisée qu'après décision du tribunal de grande instance et doit s'effectuer par mise aux enchères judiciaires.

²⁷ L'abattement complet est obtenu après une durée de 22 ans pour l'imposition sur le revenu et de 30 ans pour les cotisations sociales afférentes.

Rapport

Tableau 5 : Part des charges de maintien en l'état du bien couverte par l'abattement fiscal pour un appartement acheté à Paris

Hypothèse du coût de maintien en état	Année d'achat du bien	Valeur du bien à l'achat (en €)	Si la valeur de marché du bien est stable	Si la valeur de marché du bien monte de 1 %
0,5 % de la valeur nette	1996	150 000	175 %	344 %
	2001	150 000	156 %	310 %
	1996	250 000	190 %	660 %
1 % de la valeur nette	1996	150 000	87 %	172 %
	2001	150 000	78 %	155 %
	1996	250 000	95 %	272 %
1,5 % de la valeur nette	1996	150 000	58 %	115 %
	2001	150 000	52 %	103 %
	1996	250 000	63 %	142 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

Proposition n°12 : Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values immobilières, hors résidence principale.

Un nouveau dispositif d'imposition suite à la suppression de l'abattement fiscal pour durée de détention devrait intégrer un mécanisme d'érosion monétaire ainsi qu'un mécanisme de plafonnement du taux pour tenir compte des critères posés par le Conseil constitutionnel (cf. annexe n°3). La mission recommande toutefois cette suppression et la mise en place d'une taxation forfaitaire de la plus-value immobilière afin de poursuivre un **triple objectif** :

- ◆ **de réduction des cas de vacance volontaire en zone tendue** en garantissant une neutralité de l'imposition à la durée de détention²⁸ ;
- ◆ **d'anticipation des écarts de recette à attendre entre les deux dispositifs** : les simulations de la direction de la législation fiscale font apparaître des recettes attendues actuellement comparables entre les deux mécanismes d'imposition sur le stock de logements. Toutefois, compte tenu de l'écart observé depuis 2000 entre l'inflation et le taux de croissance des prix de l'immobilier, la solution préconisée par la mission devrait offrir un produit croissant ;
- ◆ **de rééquilibrage de la charge fiscale en introduisant une proportionnalité de l'imposition avec la plus-value réellement constatée** alors que le système actuel favorise les propriétaires détenant des biens dans les territoires connaissant la plus forte tension sur le marché immobilier.

²⁸ Pour les propriétaires les plus âgés, les plus-values ne faisant pas l'objet d'une fiscalisation spécifique au moment de la succession, le propriétaire peut avoir intérêt, comme dans le système actuel, à conserver le bien jusqu'à son décès.

2. L'intervention publique pour la mobilisation du parc privé vacant repose sur une succession de dispositifs coercitifs complexes dont l'efficacité n'est pas démontrée

2.1. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance, onéreux pour une efficacité limitée, pourrait être simplifié et mieux intégré dans la fiscalité foncière

Depuis l'instauration en 1998, d'une taxe annuelle sur les logements vacants²⁹ (TLV) l'outil fiscal a été renforcé à quatre reprises afin de renchérir le coût de détention des logements durablement vacants *via* :

- ◆ la possibilité pour les communes non concernées par la TLV de mettre en place une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) ;
- ◆ la création d'une taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC) ;
- ◆ le renforcement de la TLV et de la THLV en 2012 ;
- ◆ la possibilité, à compter de 2015, pour les communes situées dans le périmètre d'application de la TLV, de majorer de 20 % la part communale de cotisation de taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale.

2.1.1. Le recouvrement de la taxe sur les logements vacants et de la taxe d'habitation sur les logements vacants est complexe et coûteux

En 2014, 18 millions de logements, soit 55 % du parc total, entraient dans le périmètre d'application de la TLV ou de la THLV :

- ◆ les 28 unités urbaines d'application de la TLV regroupent 3 % des communes métropolitaines mais un tiers du parc de logements (11,2 millions en 2014) ;
- ◆ la THLV a été instaurée par plus de 3 800 communes en 2014 représentant 22 % du parc de logements (7 millions de logements).

Moins de 390 000 logements (2,2 % du parc dans ces territoires) faisaient l'objet d'un avis de mise en recouvrement au titre de ces deux taxes en 2014 pour un montant de 149 M€ pour la TLV³⁰ et 65 M€ pour la THLV³¹. **En 2014, la moitié des articles de TLV (94 500) ont toutefois fait l'objet d'un dégrèvement³² (69 M€). Cette proportion est comparable pour la THLV (30 M€).**

²⁹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

³⁰ Logements vacants depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

³¹ Logements vacants depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

³² Le Conseil Constitutionnel a limité les conditions d'assujettissement à la taxe en précisant un ensemble de motifs de dégrèvement: logement inhabitable, occupation pendant plus de 90 jours consécutifs au cours de l'une des années de référence, vacance indépendante de la volonté du propriétaire, changement d'affectation du local.

Rapport

Le rendement net des taxes est également diminué par le coût de la gestion du contentieux. Alors que la preuve de l'occupation du bien par le contribuable « *peut être apportée par tous moyens* »³³ l'analyse des près de 200 000 réclamations est complexe pour les services fiscaux. À titre de comparaison, et alors que leur modalité d'imposition sont comparables, le volume de contestations associé au recouvrement de la TLV a été 20 fois plus élevé que pour la TH en Rhône-Alpes. Compte tenu de la nécessité d'**adapter les recherches aux enjeux associés aux montants mis en recouvrement**, ni l'objectivité ni la fiabilité du processus ne peuvent être attestées au terme des observations de la mission.

Par ailleurs, les **contestations au titre d'un avis de taxe sur les logements vacants ne donnent que rarement lieu à un redressement complémentaire au titre de la taxe d'habitation** en raison :

- ◆ du **caractère inhabitable du logement** ou des cas de vacance involontaire (40 % des contestations) ;
- ◆ d'une occupation temporaire du logement au cours de l'année de référence **sans pour autant être occupé au 1^{er} janvier**.

Ce dernier cas souligne le décalage existant entre la mise en place d'un outil fiscal coercitif dont l'objectif est d'assurer une occupation de longue durée des logements et un mode d'imposition à la taxe d'habitation fondé sur une photographie instantanée de l'occupation des biens au 1^{er} janvier. **Les difficultés inhérentes aux contentieux de la TLV apparaissent intrinsèquement liées à l'architecture du calcul et du recouvrement de la taxe qui ne reflète ni la réalité de la vacance ni celle des marchés locaux de l'habitat.**

In fine, l'ampleur de la gestion du contentieux lié à la taxe sur les logements vacants apparaît démesurée par rapport aux montants associés. Dans les zones concernées, un cinquième des contentieux au titre de la taxe d'habitation et de la TLV porte sur un enjeu correspondant en 2014 à 0,3 % du total des montants recouverts au titre de ces deux taxes **sans que les montants dégrevés ne soient récupérés au titre de la taxe d'habitation en raison d'un décalage entre les conditions d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants et celles d'imposition à la TH.**

Proposition n°13 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens. Les formulaires de déclaration des revenus fonciers (n°2044) pourraient intégrer cette déclaration d'occupation au 1^{er} janvier de l'année de déclaration sans nécessiter la mise en place d'une procédure dédiée.

³³ « Notamment par la déclaration des produits de la location en revenus fonciers, la production des quittances d'eau, d'électricité, de téléphone, etc. » ; Bulletin officiel des finances publiques-impôts, BOI-IF-AUT-60-20140311, Taxes et prélèvements additionnels aux impôts fonciers - Taxe annuelle sur les logements vacants.

2.1.2. Le déploiement du cadre fiscal de lutte contre la vacance n'est pas adapté à la nature de la vacance

2.1.2.1. *Le niveau d'imposition ne peut plus être augmenté sans risquer d'observer un transfert artificiel des logements vacants en résidences secondaires inoccupées*

L'imposition à la taxe sur les logements vacants n'est possible que dans le cas de locaux non soumis au préalable à la taxe d'habitation. Si **le taux de la TLV conduit à une imposition plus élevée des logements vacants que des résidences secondaires, le propriétaire aura intérêt à déclarer qu'il utilise son bien indépendamment de son occupation effective**. En 2014, le montant moyen de TLV représentait 91 % du montant moyen de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (contre 65 % en 2012). **La réforme de 2013 a conduit à fixer un montant de TLV à un niveau maximal. Toute augmentation des taux d'imposition serait désormais susceptible d'entraîner un effet de transfert des locaux vacants en résidences secondaires sans pour autant garantir leur remise sur le marché.**

Face à une structure identique sur l'ensemble du territoire pour le calcul de la taxe sur les logements vacants, **les disparités fortes dans les taux de taxe d'habitation sont susceptibles de conduire à un effet d'éviction des locaux « fiscalement vacants » dans les zones où la taxe d'habitation est la moins élevée.**

Ainsi, à Lille ou Marseille, la TLV représente un peu plus de la moitié d'une taxe d'habitation (respectivement 52 % et 59 %) alors qu'à Paris le montant moyen des avis de TLV mis en recouvrement à taux plein représente près du double³⁴ de la TH moyenne sur les résidences secondaires³⁵.

2.1.2.2. *L'impact de l'imposition des logements vacants est trois fois moins élevé dans les territoires les plus tendus en raison de la déconnexion entre la valeur de marché des biens et le niveau des valeurs locatives cadastrales*

En comparant le montant moyen de la TLV dans les quinze premières communes de France avec le prix moyen par m² des appartements anciens sur la commune, la mission a pu reconstruire un indicateur du coût de la TLV. **Pour les logements vacants depuis plus de deux ans, la TLV a un impact trois fois moins important sur le coût de détention d'un bien à Paris (10,8 %), qu'à Marseille (27,8 %), Grenoble (28,5 %) ou Toulon (35,7 %).** Ce constat met à jour une articulation insuffisante de la TLV avec la valeur des logements. **La mise à jour des valeurs cadastrales apparaît prioritaire dans un contexte où la déconnexion avec les valeurs réelles des biens restreint l'effet potentiellement incitatif de la TLV.**

Plus généralement, l'adoption d'une taxe sur les logements vacants revient à poser la question du coût de la détention d'un logement en zone tendue. **Plus qu'une taxe spécifique, la mise en cohérence du niveau de la fiscalité foncière avec la tension observée sur le marché local permettrait de limiter les situations résiduelles de vacance volontaire**

Proposition n°14 : Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales.

³⁴ 191 % en 2014.

³⁵ A défaut d'un taux plein à 25 %, l'imposition des logements vacants depuis plus de deux ans à Paris correspondrait alors à un taux effectif de 13,1 % de la valeur cadastrale.

2.1.2.3. *Le périmètre d'application du dispositif fiscal de lutte contre la vacance n'est pas cohérent avec la typologie de la vacance sur le territoire*

Le périmètre d'application des taxes sur les logements vacants prennent imparfaitement en compte la réalité de la vacance sur les territoires :

- ◆ **la taxe annuelle sur les logements vacants a fait l'objet d'un zonage propre** qui reflète, pour l'essentiel, le prix moyen d'acquisition des logements anciens dans l'unité urbaine, sans considération du type de vacance observé. Elle s'applique ainsi dans les unités urbaines de Draguignan³⁶, Arles ou Beauvais qui font pourtant face à une vacance durable élevée, notamment dans leurs villes-centres selon la typologie développée par la mission. A l'inverse, fin 2014, 17 % des communes identifiées comme appartenant à des zones de forte tension (A), soit 109 communes, ne figurent pas dans le périmètre de la TLV³⁷ ;
- ◆ **plus de 90 % des communes ayant institué la taxe d'habitation sur les logements vacants (soit deux tiers du parc de logements assujettis à la taxe) sont situées dans des zones sans tension sur le marché immobilier (C ou B2).** Elles affichent un taux de vacance moyen supérieur à 10,5 % d'après les données de l'Insee. **Dans des territoires confrontés à une vacance durable en raison d'une demande insuffisante ou du besoin de remise en état du parc privé, l'instauration d'une taxe sur les logements vacants** limite l'attractivité des biens pour des investisseurs alors que l'enjeu principal est la remise sur le marché des locaux.

2.1.3. *L'efficacité de la TLV sur le taux de vacance est inférieure à 0,6 points et artificiellement soutenue par la mise à jour des bases fiscales suite à l'envoi des avis d'imposition*

La mission a réalisé une évaluation économétrique³⁸ de l'impact de la mise en place de la taxe sur les logements vacants en 2013 dans 21 nouvelles unités urbaines sur le taux de vacance observé dans les fichiers fiscaux en 2012 et 2014.

L'estimation de l'efficacité de la taxe sur les logements vacants par la méthode des « différences de différences » met en évidence un impact à la baisse de 0,55 points³⁹ du taux de vacance des communes nouvellement soumises par rapport au niveau attendu en 2014 si la taxe n'avait pas été instaurée, soit un impact relatif de -8,6 % sur le taux de vacance moyen observé⁴⁰.

L'impact ainsi mesuré doit toutefois être considéré avec prudence dans la mesure où :

³⁶ Dans le cas de Draguignan, le phénomène de déclin relatif de ce territoire est tellement fort que les bailleurs sociaux présents dans le Var hésitent à y investir de peur de créer de la vacance dans leur propre parc local.

³⁷ Réciproquement, 14 communes sont classées en zone C (détendue) et 24 communes en zone B2 tout en entrant pourtant dans le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

³⁸ L'évaluation faite vise à mesurer si l'évolution du taux de vacance observée entre 2012 et 2014 dans les communes entrant dans le périmètre de la taxe en 2013 est statistiquement inférieure à celle d'un groupe de communes comparables, ou « groupe de contrôle », qui n'y a pas été soumis y compris lorsque l'évolution est expliquée par :

- les caractéristiques du parc de logement des communes observées ;
- les caractéristiques de la population locale (démographie et économie) ;
- des effets spécifiques à chaque unité urbaine.

³⁹ Avec un niveau de confiance de 99 %.

⁴⁰ Rapporté au stock de 3 151 000 logements identifiés dans les bases fiscales en 2014 sur les communes entrées dans le périmètre de la TLV en 2013, cela représenterait une baisse de 17 330 logements identifiés comme vacants dans les bases fiscales par rapport au stock attendu sans la taxation.

Rapport

- ◆ **une partie non quantifiable de la baisse de la vacance mesurée peut être attribuée à la mise à jour des bases fiscales suite à l'envoi d'un avis d'imposition des locaux identifiés comme vacants⁴¹.** Ce phénomène apparaît d'autant plus important que la baisse du taux de vacance apparaît concentrée en 2013 et sans effet supplémentaire en 2014 alors que la taxe atteint pour la première fois son taux plein (25 %) ;
- ◆ il n'est pas démontré que les locaux qui ne sont plus considérés comme vacants dans les bases fiscales soient effectivement habités par de nouveaux occupants, certains propriétaires ayant pu arbitrer en faveur d'une imposition à la taxe d'habitation.
- ◆ une analyse économétrique complémentaire « à la frontière » ne permet pas de mettre en évidence d'effet statistiquement significatif de la mise en place de la taxe comme facteur explicatif de l'écart de taux de vacance observé entre les communes nouvellement taxées et leurs communes voisines non concernées. Bien que s'appuyant sur un échantillon réduit (169 communes), **l'absence d'effet marqué interroge donc quant à l'efficacité de la taxation sur des communes situées en périphérie des unités urbaines et a priori davantage rurales ou présentant une moindre tension sur le marché immobilier.**

2.1.4. Le cadre fiscal propre à la lutte contre la vacance pourrait être simplifié et mieux intégré dans la fiscalité foncière

Alors que le périmètre d'application de la TLV n'est pas adapté aux objectifs fixés de réduction de la vacance et fait l'objet de contentieux, **la mission recommande d'unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en centrant le zonage de la TLV sur l'ensemble des communes classées en zone de tension *Abis* et *A*.**

La suppression d'un zonage spécifique permettrait de mettre en cohérence la territorialisation des outils incitatifs et coercitifs de la politique du logement et de limiter l'application de la TLV sur les seuls territoires en situation de « vacance frictionnelle » pour lesquels l'existence d'une vacance durable liée à des situations de blocage « volontaire » est la plus probable. Elle permettrait en outre de **concentrer le traitement des avis de TLV et des contentieux aux seuls services des impôts des plus grandes métropoles, limitant ainsi le coût de recouvrement de la taxe.** Sur la base des données 2014, la mission évalue le montant mis en recouvrement à 125 M€, soit une baisse de 17 % résultant d'une baisse d'un tiers du nombre de communes concernées par la TLV.

Proposition n°15: Unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension *Abis* et *A*.

A moyen terme cette proposition pourrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion générale sur l'organisation de la fiscalité locale de l'habitat et s'intégrer dans une « taxe locale sur le logement » réglée par le locataire ou, en cas d'inoccupation, par le propriétaire. Elle pourrait prendre en compte un mécanisme d'abattement progressif du taux en fonction des territoires afin de tenir compte de la typologie de la vacance.

⁴¹ L'émission des premiers avis de taxation a permis d'identifier des locaux enregistrés par erreur dans les bases fiscales comme des logements non assujettis à la taxe d'habitation alors qu'ils avaient été détruits ou qu'ils ne correspondaient pas à des locaux destinés à l'habitation (dépendances, etc.).

La solution consistant à supprimer la TLV et la THLV au profit de l'instauration d'une infraction pour « maintien en inoccupation volontaire » inscrite au code de la construction et de l'habitation est aussi une solution envisageable. Testée par la région de Bruxelles-Capitale, elle n'emporte toutefois pas la préférence de la mission en raison des difficultés pratiques engendrées par la gestion administrative qu'elle implique.

2.1.5. La taxe sur les friches commerciales est un outil inadapté à la lutte contre la spéculation immobilière

La taxe sur les friches commerciales a été instaurée par amendement parlementaire en 2006 pour lutter contre l'abandon spéculatif de grandes surfaces commerciales. En dépit de son renforcement en 2012, seuls 210 locaux répartis dans 39 communes, pour l'essentiel rurales, ont fait l'objet, en 2014, d'une imposition à la taxe sur les friches commerciales pour un rendement de 110 000 €.

Le recouvrement de la taxe sur les friches commerciales nécessite une procédure spécifique afin de lever l'impôt alors que l'identification automatisée des locaux à finalité commerciale (information cadastrale) non imposés à la cotisation foncière des entreprises (CFE) n'est, pour le moment, pas possible. Les collectivités doivent donc identifier annuellement une liste des locaux commerciaux susceptibles d'être taxés. **En 2014, 56 % des communes et EPCI ayant voté sa mise en place n'en ont pas établi contre 63 % en 2013.** La mise en recouvrement de la TFC sur un département fait intervenir quatre services différents de la DGFIP dans une **procédure manuelle⁴² chronophage et d'une complexité que les enjeux associés ne justifient pas.**

En outre, l'application de la TFC est concentrée sur les petits commerces de communes rurales (85 % des communes ayant voté l'instauration de la taxe) et non sur les grandes surfaces commerciales. En 2014, plus de la moitié des locaux imposés avaient une valeur locative cadastrale inférieure à 500 € quand seulement deux (1 %) avaient une valeur locative supérieure à 100 000 €.

La TFC ne remplit donc pas l'objectif qui lui avait été assigné initialement. Alors que sa mise en place devait permettre de « *lutter contre le phénomène de développement des friches commerciales, certains promoteurs immobiliers [ayant] parfois acheté des surfaces commerciales importantes en centre-ville ou dans certains quartiers et les laiss[er] à l'abandon dans l'attente de les louer au prix fort* », **la taxe sur les friches commerciales s'applique quasiment exclusivement aux petits commerces de communes rurales** généralement détenus par des commerçants retraités dont le logement personnel est situé au-dessus de l'ancien fonds de commerce. De plus, les trois-quarts des locaux assujettis à la TFC en 2008-2009 l'étaient toujours en 2014. Ces locaux commerciaux étaient donc vacants depuis plus de dix ans. Dans ces territoires ruraux, la taxe sur les friches commerciales n'apparaît pas adaptée voire contreproductive pour la revitalisation des commerces qui constitue pourtant un enjeu prioritaire. Il convient cependant de noter que la ville de Paris a délibéré en juillet 2014 pour l'instauration sur son territoire de la taxe sur les friches commerciales à compter du 1^{er} janvier 2015.

Proposition n°16 : Supprimer la taxe sur les friches commerciales.

Si elle devait être conservée, il conviendrait de suspendre son application tant que le projet de recouplement informatique entre le fichier du cadastre et de la CFE n'a pas abouti.

⁴² Encodage des biens identifiés, rédaction des courriers adressés aux propriétaires de locaux commerciaux vacants, émission des rôles.

2.2. Les procédures de réquisition ne permettent pas de mobiliser efficacement les logements vacants et devraient être revues pour offrir une réponse ultime à la puissance publique

2.2.1. Le cadre juridique de la réquisition n'est plus adapté

Le régime juridique de la réquisition comporte trois dispositifs.

Face à une situation d'urgence et de troubles graves à l'ordre public, le préfet et le maire disposent du pouvoir de réquisitionner des logements, même non vacants, au titre de leur pouvoir général de police administrative⁴³. Adaptée à l'urgence, la réquisition est néanmoins strictement encadrée par la jurisprudence administrative et ne permet qu'une mobilisation temporaire des logements puisqu'elle doit cesser dès la fin des événements l'ayant suscitée. La réquisition de police ne peut donc être une réponse à une crise structurelle du logement.

Les deux autres dispositifs sont devenus obsolètes.

2.2.1.1. L'ordonnance du 11 octobre 1945 ne prévoit pas l'accompagnement des personnes relogées et le financement de travaux

La procédure de réquisition de logement instituée par l'ordonnance du 11 octobre 1945⁴⁴ est limitée aux situations de « **graves crises du logement** ». Elle a été instaurée pour **répondre massivement et temporairement à des circonstances d'une gravité exceptionnelle** telles que la sortie de guerre et la prise en charge des rapatriés d'Algérie. Son objectif est de fournir une **solution locative temporaire** aux personnes démunies de logements en attente d'une solution pérenne.

La procédure n'ayant reçu aucune modification depuis les années soixante, elle trouve aujourd'hui ses limites car :

- ◆ elle organise un rapport direct entre propriétaires et locataires sans accompagnement, inadapté aux besoins d'intermédiation constatés entre ces deux populations ;
- ◆ les travaux de réhabilitation éventuels sont à la charge des bénéficiaires ;
- ◆ la durée de réquisition est courte (cinq ans au maximum).

Elle a été utilisée pour la dernière fois par le président Jacques Chirac en 1995 et 1996 et sa **mise en œuvre effective a nécessité des adaptations qui ont préfiguré la création de la procédure de réquisition avec attributaire en 1998**.

2.2.1.2. La procédure de réquisition avec attributaire issue de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions cible les locaux des propriétaires institutionnels qui détiennent aujourd'hui moins de 5 % du parc locatif privé

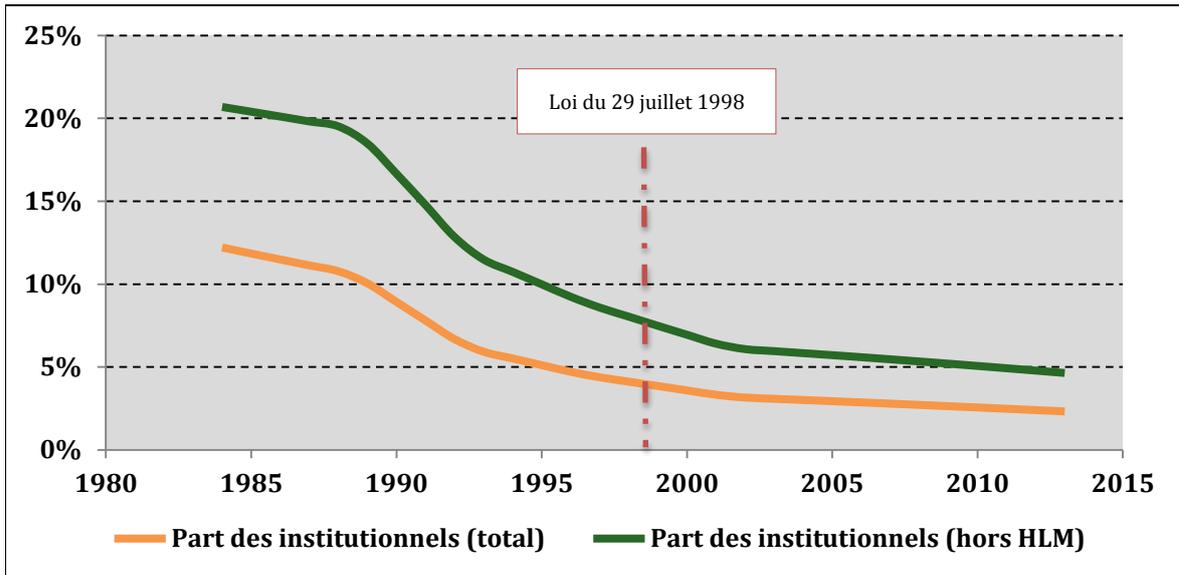
Par cette procédure⁴⁵, le législateur entendait mettre fin à la vacance d'immeubles entiers dans des agglomérations en tension de logements. Elle se trouve donc *de facto* limitée du fait de **la raréfaction des immeubles vides du secteur institutionnel qui s'est, dès la fin des années 1980, désengagé du marché locatif des logements** (cf. Graphique 6). Les locaux ciblés représentent moins de 5 % du parc privé locatif.

⁴³ Code général des Collectivités territoriales, article L. 2212-2 pour le maire et L. 2215-1 pour le préfet.

⁴⁴ Articles L. 641-1 à L. 641-14 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁵ Codifiée aux articles L. 642-1 à L. 642-17 du code de la construction et de l'habitation.

Graphique 6 : Évolution de la part des propriétaires institutionnels dans le secteur du marché privé locatif du logement



Source : Calculs de la mission IGF-CGEDD des données des Comptes du logement 2014, Parc Insee-SOeS.

La procédure de réquisition avec attributaire introduit un intermédiaire entre les propriétaires et les locataires en la personne d'un attributaire, qui est soit une association d'insertion par le logement, soit un bailleur social. L'attributaire supporte la charge des travaux de mise aux normes d'habitabilité. Pour amortir les travaux, la durée de la réquisition est allongée (six ans) et peut être portée jusqu'à douze ans.

2.2.2. L'utilisation ponctuelle des procédures de réquisition par la puissance publique est complexe et inefficace

2.2.2.1. Les campagnes opérées depuis 2000 n'ont débouché sur aucune réquisition effective

La procédure de réquisition avec attributaire est utilisée pour la première fois par le gouvernement en 2001. Après de lourds travaux d'identification des biens vacants elle ne débouche sur aucune réquisition.

De même, le bilan de la campagne initiée en novembre 2012 est nul malgré plus de 135 000 logements vacants recensés et 10 000 logements visités dans trois régions situées en zone tendue (cf. Tableau 6).

Quatre enseignements peuvent dès lors être tirés :

- ◆ l'absence de connaissance et de suivi régulier de la vacance engendre des délais de repérage importants. **Les services déconcentrés de l'État rencontrés par la mission soulignent une perte de compétences** dans l'utilisation de la procédure de réquisition compte tenu de son caractère exceptionnel ;
- ◆ la procédure est longue et complexe avec une phase de dialogue avec les propriétaires qui a pu durer jusqu'à plus de six mois ;
- ◆ en raison de l'état de dégradation avancé de nombre des biens identifiés et l'exigence des normes d'habitabilité, les coûts des travaux de réhabilitation sont importants. L'équilibre des opérations à réaliser par les attributaires n'est pas garanti, malgré la possibilité d'amortir les travaux sur douze ans, ce qui peut expliquer leur refus ;

Rapport

- ◆ l'effet incitatif⁴⁶ de la réquisition est marginal et n'a concerné que 5 % des logements visités en Ile-de-France. La procédure a permis d'accélérer des discussions déjà en cours entre institutionnels et bailleurs sociaux.

Tableau 6 : Logements en procédure de réquisition par phase et par département

Phase de la réquisition	Ile-de-France	Rhône-Alpes		Provence-Alpes-Côte-D'azur			Total
		Rhône (69)	Isère (38)	Bouches-du-Rhône (13)	Var (83)	Alpes-Maritimes (06)	
Phase d'identification et de recensement	90 000	3 368	18 000	24 000	450	270	136 088
Nombre de logements concernés par des visites sur place	7 797	400	2 300	21	Non disponible	Non disponible	10 518
Réquisitions prononcées	0	0	0	0	0	0	0

Source : DRIHL pour l'Ile-de-France, DDT et DDTM des départements concernés (ND signifie Non Disponible).

2.2.2.2. La refonte des procédures existantes dans un nouvel outil permettrait d'offrir à la puissance publique un moyen d'intervention en dernier ressort adapté à la réalité de la vacance et des publics

Les procédures de réquisition, mises en œuvre de **manière ponctuelle** et symbolique, n'ont **en pratique pas permis la mobilisation directe de logements** en dépit d'importants moyens humains mobilisés. Le suivi régulier de la vacance permettrait de réduire les délais de repérage des biens pouvant être réquisitionnés. En outre, **la construction d'un nouveau cadre juridique, opérant une synthèse des deux régimes existants, pourrait être étudiée de façon à simplifier la procédure et accélérer sa mise en œuvre.**

La mission propose une approche différente de l'usage de la réquisition, comme une réponse ultime dans le cadre d'une procédure graduée d'échange avec le propriétaire. Il s'agit de rendre à la réquisition sa vocation première : être un outil de dissuasion. Pour cela, la procédure doit être **lisible, prévisible, efficace et rapide lorsqu'elle est mise en œuvre.** Les procédures innovantes de « gestion publique » telles qu'instaurées en Belgique et au Royaume-Uni pourraient utilement servir de base de réflexion.

Proposition n°17 : Renoncer à l'usage des « vagues des réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure permanente de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés comme durablement vacants.

⁴⁶ C'est-à-dire les logements revenus sur le marché privé ou entrés dans le parc social à la suite du déclenchement de la procédure,

Proposition n°18 : Simplifier la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes juridiques existants autour des axes suivants :

1. élargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux ;
2. construire une procédure de « logement d'office » pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus qui permette d'intervenir dans des délais plus courts ;
3. donner au préfet la possibilité de désigner la structure attributaire dans le cadre de la recherche d'un accord ;
4. permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux financés par la puissance publique et non encore amortis.

La mission souligne que dans le cas d'un renouvellement du dispositif de réquisition, le cumul de normes⁴⁷ en matière d'habitat et d'accessibilité est susceptible de rompre l'équilibre financier de l'opération. Il y a là une contradiction formelle avec le souhait d'aboutir à des résultats dans des délais rapides, qui peut donc constituer un obstacle dirimant. **Des dérogations temporaires à ces règles, appréciées au cas par cas, pourraient être alors envisagées.**

⁴⁷ Nationales, locales, techniques etc.

Rapport

Tableau 7 : Les principales caractéristiques de la procédure proposée

Thème	Description de la procédure
Conditions	Motif d'intérêt général
Publics	Les personnes dépourvues de logements ou de ressources insuffisantes pour accéder au logement
Locaux	Les locaux vacants depuis plus de douze mois à usage d'habitation, à caractère artisanal, professionnel ou commercial
Attributaire	Les rapports locatifs sont gérés par un attributaire
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le préfet a le pouvoir de réquisition et le met en œuvre soit à la demande motivée du maire soit à son initiative après consultation du maire ▪ Il désigne les bénéficiaires et peut, dans le cadre de la recherche d'un accord entre les parties, désigner l'attributaire ▪ La procédure doit pouvoir intervenir dans des délais courts (moins de six mois) en s'appuyant sur une identification locale et préalable des biens et des attributaires potentiels
Durée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De un à six ans avec possibilité d'étendre jusqu'à douze ans si l'amortissement des travaux le nécessite ▪ Le propriétaire peut récupérer son bien au bout de trois ans, charge à lui dans ce cas de rembourser la part non-amortie des travaux
Travaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les travaux sont financés par l'attributaire ▪ Le bénéficiaire peut réaliser ou faire réaliser des travaux avec l'accord du propriétaire ▪ Si l'urgence le justifie envisager une possibilité de dérogation provisoire à certaines normes d'habitabilité notamment en matière d'accessibilité ou énergétique

Source : Mission IGF-CGEDD.

3. Les causes multiples de la vacance durable appellent une action publique davantage territorialisée et adaptée aux publics et aux marchés locaux

3.1. L'État intervient par les aides de l'ANAH et le soutien à l'intermédiation locative qui peuvent faire l'objet d'ajustements

L'État intervient en soutien auprès des propriétaires bailleurs susceptibles d'être confrontés à des situations de vacance durable au travers :

- ◆ de l'action de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), au travers de ses services déconcentrés⁴⁸ ;
- ◆ du soutien au conventionnement (dispositif « Borloo ancien ») et à l'intermédiation locative par la possibilité de déduire jusqu'à 70 % des revenus fonciers dans ce cadre.

Tous centrés sur la mobilisation du parc privé en faveur des publics socialement défavorisés, ces dispositifs forment un ensemble cohérent et complet mais géré de façon dispersée. Il n'apparaît pas nécessaire d'en inventer de nouveaux, la priorité étant d'en assurer la promotion ordonnée.

⁴⁸ Au niveau régional : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions régionales de jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; au niveau départemental : directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M) et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

3.1.1. Les interventions de l'ANAH sous forme de conventionnements pourraient être ajustées en fonction des territoires afin de se concentrer sur la mobilisation du parc privé

L'action de l'ANAH, historiquement tournée vers le soutien aux propriétaires bailleurs, a été réorientée vers les propriétaires occupants et l'amélioration énergétique des logements à partir de 2011. La part des financements accordés par l'agence aux propriétaires occupants a été multipliée par 2,8 entre 2012 et 2014 tandis que celle affectée aux propriétaires bailleurs a diminué et ne représente plus que 23 % du total.

Dans le cadre d'un conventionnement avec travaux, le propriétaire d'un bien nécessitant des travaux lourds de réhabilitation peut obtenir une aide de l'ANAH couvrant jusqu'à 35 % du montant total des travaux en échange d'un engagement à remettre le bien en location à un loyer plafonné pour une période minimale de neuf ans. En fonction du plafond de loyer le propriétaire bénéficie d'un abattement de 30 % (conventionnement locatif intermédiaire) à 60 % (conventionnement locatif social ou très social⁴⁹) de ses revenus locatifs. **Ce dispositif offre une réponse adaptée face au constat de vétusté des logements durablement vacants, y compris en zone tendue.** Entre 2009 et 2014, le nombre de conventionnements avec travaux a toutefois été divisé par six, passant de 19 000 à 3 000 dossiers.

Il est également possible pour le propriétaire de conventionner son logement pour bénéficier de l'avantage fiscal, sans réaliser de travaux. Ce dispositif centré sur la captation de logements privés à des fins sociales n'est pas réservé qu'aux seuls logements vacants. En 2014, il représente deux tiers des conventionnements annuels de l'ANAH. Un récent rapport du CGEDD⁵⁰ a mis en évidence que **77 % de la dépense fiscale liée au conventionnement sans travaux s'effectue en zone B2 et C** tandis que moins de 4 % des logements étaient localisés en zone Abis, seule zone pour laquelle la dépense fiscale apparaissait inférieure à l'avantage en loyer conféré par le conventionnement. Aussi la mission reprenant les préconisations d'autres rapports affirme la nécessité de supprimer le conventionnement sans travaux dans les zones C et B2 au profit exclusif des autres zones où les marchés locaux de l'habitat sont plus tendus. Une telle mesure est de nature à compléter l'offre en logements sociaux dans des zones qui en sont particulièrement dépourvues⁵¹.

Les dispositifs pourraient également être ajustés afin de résoudre deux difficultés identifiées par la mission :

- ◆ en cas de revente du bien conventionné sans travaux il n'y a pas de continuité possible pour le nouveau propriétaire. Le dispositif actuel ne prévoit pas le transfert des prérogatives du conventionnement en cas d'accord explicite du nouveau propriétaire à la reprise de celui-ci ;
- ◆ la sortie du conventionnement fait revenir le logement dans le droit commun, ce qui peut poser des difficultés au propriétaire bailleur en cas de relocation dans le secteur libre. Dans ces conditions, un partenariat plus étroit entre l'ANAH et l'ANIL, tête de pont du réseau des ADIL, permettrait d'assurer une continuité d'information des propriétaires bailleurs.

⁴⁹ En 2014, le nombre de conventionnement « social » est dix fois plus élevé que celui de conventions à un niveau très social.

⁵⁰ « Bail solidaire - expertise des propositions de production d'une offre de logement à loyer minoré dans le parc privé » Rapport n° 010176-01 octobre 2015 Auteurs : Sabine Baietto-Beysson, Eric Verlhac.

⁵¹ L'expérience en cours menée par la ville de Lyon est intéressante à mentionner puisque sur la base d'un repérage de logements vacants à partir des fichiers fiscaux, une action de sensibilisation faite par l'ADIL doit permettre de constituer un parc de logements conventionnés dans des arrondissements moins dotés en logements locatifs sociaux.

Proposition n°19 : Recentrer le dispositif de conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue, là où l'écart avec les loyers du secteur libre est le plus important.

Proposition n°20 : Différencier les incitations fiscales au conventionnement social et très social.

Proposition n°21 : Augmenter les contrôles internes de l'ANAH sur les conventionnements.

Proposition n°22 : Améliorer les dispositions de transfert des conventionnements avec et sans travaux en cas de vente des biens immobiliers et renforcer les modalités d'actions communes de l'ANAH et l'ANIL pour une meilleure information aux propriétaires bailleurs.

3.1.2. Les initiatives de captation du parc privé vacant à des fins sociales sont peu connues et insuffisamment portées par les professionnels de l'immobilier

Les propriétaires bailleurs ont également la possibilité de recourir à **l'intermédiation locative**. Dans ce cas, un tiers, généralement un opérateur associatif, intervient entre le propriétaire et son locataire soit dans le cadre d'un mandat de gestion soit d'une location/sous-location à l'opérateur. Outre l'avantage fiscal lié au conventionnement du logement à des fins sociales, l'avantage principal pour le propriétaire réside dans le suivi que l'intermédiaire du locataire réalise en garantissant notamment le paiement régulier du loyer et la restitution du logement dans un bon état. En contrepartie, le logement est utilisé de manière prioritaire pour assurer la continuité de l'accueil de publics visés par le droit au logement opposable (DALO).

L'intermédiation locative permet donc de répondre aux cas dans lesquels un propriétaire serait réticent à louer son bien sans garantie de paiements réguliers et de libération du bien à la fin du bail. En Ile-de-France, un tiers des 8 000 logements captés par le dispositif Solibail, mis en place dès 2009, étaient des biens en situation de vacance prolongée.

Le volume des biens concernés demeure toutefois réduit. L'intermédiation locative ne pourra constituer qu'une source d'appoint pour la mobilisation du parc privé vacant. Le réseau SOLIHA, principal acteur de l'intermédiation locative sous forme de mandat de gestion, gère ainsi un ensemble de 15 000 logements sur le territoire national. Au terme de son examen, la mission identifie **trois freins principaux au développement de l'intermédiation locative** :

- ◆ les dispositifs d'intermédiation locative **sont peu connus et ne sont pas portés par les professionnels de l'immobilier** ;
- ◆ la **taille et la structure financière des intermédiaires associatifs** ne leur permettent pas d'assumer un volume significativement plus élevé de logements à gérer. Le déploiement des solutions d'intermédiation locative gagnerait à une **implication plus forte des bailleurs sociaux** au moins pour la mobilisation des logements captés dans le secteur privé. Le monde HLM demeure en effet réticent à l'idée d'avoir un patrimoine en diffus pour des raisons économiques et pratiques de gestion locative. Malgré tout, les bailleurs sociaux disposent d'une compétence réelle et des moyens financiers en matière de maîtrise d'ouvrage immobilière ;
- ◆ les difficultés à capter les logements sont renforcées par le **décalage élevé entre les loyers de marché dans les zones les plus tendues et le niveau des loyers proposés**, que l'avantage fiscal de 70 % sur les revenus fonciers ne suffit parfois pas à rendre attractif. Ce constat met en avant la **nécessité de segmenter davantage l'usage des produits d'intermédiation locative en fonction de la réalité des marchés locaux** de l'habitat et notamment de l'observation des loyers.

Rapport

Enfin la mission souligne la dispersion de l'ensemble des dispositifs destinés à mobiliser le parc privé pour y loger des populations défavorisées. Il apparaît souhaitable que sous l'égide de la DHUP en association avec l'ANAH et la DGFIP, un bilan de l'usage de ces mesures soit régulièrement effectué avant d'en évaluer l'efficacité et l'adaptation aux objectifs qui leur sont assignés.

Proposition n°23 : Négocier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locative.

Proposition n°24 : Développer l'information et l'accompagnement des propriétaires au niveau départemental en s'appuyant en priorité sur les ADIL.

Proposition n°25 : Établir régulièrement sous l'égide de la DHUP un inventaire global des résultats obtenus par chaque dispositif de mobilisation du parc privé.

3.2. Les collectivités locales s'engagent dans la mobilisation du parc de logements vacants notamment en zone tendue

Les collectivités locales, essentiellement les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), agissent

- ♦ soit dans le cadre des délégations d'aides à la pierre, qui regroupent la gestion des dispositifs de l'ANAH ;
- ♦ soit dans le cadre de leurs propres politiques définies par les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Sur la base d'une enquête réalisée à l'aide de l'association des communautés de France (ADCF), il ressort que ce sont plutôt les grandes collectivités ayant défini des politiques locales de l'habitat au travers de leur PLH qui ont investi le champ du logement privé notamment par :

- ♦ le renforcement des efforts de **connaissance du parc privé** sur leur territoire et notamment du parc vacant ;
- ♦ l'apport de financements venant compléter les interventions financières de l'ANAH ;
- ♦ le recours à des opérateurs locaux notamment à une agence immobilière à vocation sociale (AIVS). Pour les métropoles les plus importantes, les interventions opérationnelles lourdes, notamment de curetage d'habitat indigne, sont confiées aux sociétés d'économie mixte locales.

Compte tenu du poids financier des contributions apportées par les collectivités délégataires des aides à la pierre, il apparaît nécessaire de faire annuellement, si possible, un bilan de leurs dépenses d'interventions aussi bien en faveur du logement social que du logement privé.

Proposition n°26 : Proposer aux collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement leurs interventions financières.

3.3. La transformation de bureaux en logements, sujet pour le moment essentiellement parisien, pourrait contribuer marginalement à la création de nouveaux logements en zone tendue

3.3.1. La vacance dans l'immobilier d'entreprise pourrait s'accroître dans les prochaines années, notamment en Ile-de-France

Dans les zones présentant les plus fortes tensions sur le marché immobilier, la mobilisation des surfaces de bureaux vacants au profit de la création de logements peut également être envisagée. **Le phénomène de transformation de bureaux en logements est pour le moment marginal**, les surfaces de bureaux obsolètes faisant l'objet d'une rénovation complète ou d'une démolition en vue d'une reconstruction en bureaux. En Ile-de-France, où le parc de bureaux avoisine 53 millions de m²⁵², soit les trois-quarts de la surface nationale, 6 % des bureaux sont libres d'occupation (dont la moitié depuis moins de deux ans) et **1,4 %, seulement, soit 740 000 m², est vacant depuis plus de quatre ans. C'est ce parc qui peut être considéré, d'après l'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise d'Ile-de-France (ORIE), comme définitivement obsolète.** En outre, « *les estimations réalisées montrent qu'entre 140 000 et 240 000 m² de bureaux par an pourraient définitivement être inadaptés à la demande du marché de bureaux à l'horizon 2030, soit entre 1 000 et 2 000 logements créés par an* »⁵³.

Ces opérations constituent toutefois un vivier marginal de nouveaux logements. « *Sur la période 2011-2013, 77 000 m² par an en moyenne ont été transformés, dont la moitié en logements ou résidences, soit l'équivalent de 400 à 500 logements par an* ». De plus, la localisation des surfaces de bureaux vacants, concentrées dans les centres d'affaires limitent, de fait, leur potentiel de transformation⁵⁴.

3.3.2. Des ajustements spécifiques peuvent être menés pour améliorer l'équilibre économique des opérations et faciliter le recyclage de surfaces de bureaux vacants en logements

3.3.2.1. La connaissance du stock de bureaux est très imparfaite

Au niveau national il n'existe pas d'outil de suivi du parc. A l'exception de la région Ile-de-France, où il existe une taxe spécifique sur les bureaux, la connaissance du parc de bureaux dépend des informations des conseils en immobilier d'entreprise⁵⁵. Ces éléments sont précis pour les nouvelles commercialisations, ils le sont beaucoup moins pour le stock de seconde main ainsi que pour les petites surfaces gérées par des propriétaires individuels. Face à l'enjeu d'une part croissante de bureaux vacants dans les années à venir, l'absence d'outils de suivi de ces surfaces ne permet pas à la puissance publique d'anticiper les difficultés.

Proposition n°27 : Intégrer une dimension relative à la transformation des bureaux en logements dans les observatoires locaux de l'habitat des grandes métropoles ou établir des liens avec les observatoires de l'immobilier d'entreprises quand ils existent pour un suivi des parcs de bureaux susceptibles d'être transformés.

⁵² Source : ORIE, Etude sur la transformation des immeubles de bureaux en logements.

⁵³ Source : ORIE, Etude sur la transformation des immeubles de bureaux en logements.

⁵⁴ 53 000 m² à Roissy, 44 000 m² à la Défense. A Paris, la moitié des bureaux vacants depuis plus de quatre ans se situe dans le quartier central des affaires du 8^{ème} arrondissement, soit 23 600 m².

⁵⁵ Notamment des quatre principaux d'entre eux : BNP Paribas Real Estate, CBRE, DTZ et Jones Lang LaSalle (JLL).

Proposition n°28 : Intégrer le suivi des surfaces de bureau dans les programmes de travail des agences d'urbanisme pour les agglomérations ne disposant pas d'un observatoire local de l'habitat.

Proposition n°29 : Dans la convention de délégation des aides à la pierre que l'État passe avec les principales agglomérations (par exemple avec les métropoles), inclure l'obligation d'étudier à intervalle régulier le stock de bureaux, son évolution et sa capacité à être transformé en logements.

Proposition n°30 : Lancer un programme de recherche sur les conditions de mutation de bureaux en logements par le plan urbanisme, construction et architecture (PUCA).

3.3.2.2. L'équilibre économique de l'opération est le principal frein au développement d'opérations de transformation de bureaux vacants en logements

Le principal obstacle à la transformation de bureaux en logements est économique. Les interventions nécessaires sur la structure des bâtiments peuvent être lourdes (isolation, création d'atrium dans les bâtiments trop larges, de circulations ou de colonnes d'eau, etc.). Sur la base des dernières opérations de transformation constatées en Ile-de-France, la perte de surfaces représenterait entre 25 % et 30 % de la surface de bureaux transformés. L'ORIE estime ainsi que « *le coût technique de la transformation, en moyenne entre 2 000 et 3 000 euros par m² pour une transformation lourde dans Paris, est équivalent, voire supérieur, au coût des travaux de construction* ». Les opérations privées de conversion de bureaux en logements supposent donc une valeur suffisamment élevée des logements pour amortir le coût des travaux, ce qui explique leur concentration en région parisienne.

La réglementation des changements d'usage donne aux collectivités territoriales un outil qui peut favoriser indirectement l'équilibre économique de ces opérations. Le code de la construction et de l'habitation⁵⁶ permet aux communes de plus de 200 000 habitants⁵⁷ et aux communes des départements de petite couronne parisienne, d'encadrer les opérations de **changement d'usage de logements par une autorisation préalable voire un mécanisme de compensation financière des surfaces transformées. Ce dispositif de compensation a été instauré notamment à Paris mais également dans le centre de Lyon ou Nice**⁵⁸. Réciproquement, ce mécanisme contribue à renforcer l'attractivité économique des opérations de transformation de bureaux en logements par le biais de la cession de la « commercialité » associée.

Le dispositif d'achat et de revente des commercialités s'organise sous seing privé avec un petit nombre d'intermédiaires : lui donner une plus grande transparence offrirait une plus grande efficacité à ce marché.

Proposition n°31 : Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité en faisant assurer la publication du montant de la commercialité par les communes où les opérations de changement d'usage sont soumises à compensation.

⁵⁶ Article L. 631-7 du CCH.

⁵⁷ Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille et Rennes.

⁵⁸ Lyon : les conditions de délivrance de l'autorisation de changement d'usage sont précisées par une délibération de la communauté urbaine de Lyon du 27 juin 2011, qui précise la zone de l'hypercentre soumise à compensation ; pour Nice : les conditions fixées pour la délivrance de l'autorisation de changement d'usage préalable du Maire et pour les compensations résultent de la délibération n°22-1 du bureau métropolitain du 22 mai 2015, qui précise la zone soumise à compensation.

3.3.2.3. Les principaux leviers de la puissance publique permettant de faciliter ces opérations relèvent de l'assouplissement des règles locales d'urbanisme

Les contraintes liées aux règles d'urbanisme et notamment au zonage du plan local d'urbanisme (PLU) peuvent faire l'objet d'un aménagement depuis 2013⁵⁹ qui permet, par exemple, la transformation en logements de bâtiments dépassant le volume maximal ou la densité maximale de construction fixée pour les logements, ou ne disposant pas des aires de stationnement prévues pour les logements. **Les règles d'urbanisme constituent le principal levier à la disposition des collectivités locales pour encourager la transformation de bureaux en logements.** L'impact financier de ces mesures apparaît plus à même de favoriser l'équilibre économique des opérations que l'instauration d'exonérations temporaires de la fiscalité locale foncière (taxe foncière sur les propriétés bâties, exonération de la taxe d'aménagement, etc.).

Au-delà des règles d'urbanisme, la mission a identifié plusieurs points de simplification réglementaire qui pourraient permettre de faciliter le développement de ces opérations notamment :

- ◆ **en assouplissant les conditions de récupération des locaux commerciaux par leur propriétaire.** La possibilité de non-reconduction des baux commerciaux est conditionnée au départ des occupants. Or, un projet de transformation peut être durablement bloqué par un seul cas de refus de départ d'un locataire, ce qui peut se révéler particulièrement difficile si ce locataire est titulaire d'un bail commercial. Les possibilités de non-reconduction des baux commerciaux sont particulièrement encadrées⁶⁰ et appellent le paiement d'une compensation auprès du locataire ;
- ◆ **en facilitant la transformation de petites surfaces de bureaux, généralement anciennement à usage de logement** (type haussmannien, professions libérales, etc.). Alors que les transformations de bureaux de moins de 5 000 m² représentent 80 % des opérations à Paris, la loi impose **l'unanimité des copropriétaires représentés** pour obtenir le **changement de destination d'une partie privative d'une copropriété** lorsque cette destination est inscrite dans le règlement intérieur. **L'unanimité est en pratique difficile à obtenir**, notamment lorsque les locaux sont transformés en logements à vocation sociale ;
- ◆ en promouvant la conception d'immeubles « réversibles » dont la trame est prévue dès l'origine pour faciliter les opérations de transformation d'usage dans le temps.

Proposition n°32 : Dans les zones soumises à compensation en cas de changement d'usage, introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant de bureaux pour changement de destination en habitation.

Afin de respecter l'équilibre économique du bail et l'activité professionnelle du locataire, la possibilité de donner congé au locataire pourrait intervenir uniquement au terme de chaque période triennale et moyennant une indemnité d'éviction plafonnée.

Proposition n°33 : Modifier la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés en abaissant la majorité requise pour transformer un bureau en logement lorsque l'immeuble comporte à la fois des bureaux et des logements. Cette majorité pourrait être la double majorité de l'article 26, voire la majorité absolue de l'article 25, et non plus l'unanimité.

Proposition n°34 : Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable ».

⁵⁹ Cf. ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements.

⁶⁰ Législation des baux commerciaux : articles L. 145-1 à L. 145-60 du code de commerce.

CONCLUSION

La vacance dans le parc privé de logements est mal connue par la puissance publique. Les statistiques disponibles offrent une vision faussée de la vacance et laissent à penser qu'il existerait un gisement important de logements vides et rapidement mobilisables. Sur un stock de 2 millions de logements privés identifiés comme vacants, la mission évalue à moins de 140 000 le nombre de biens durablement vacants en zone tendue.

En réalité, les causes de la vacance des logements recouvrent une multiplicité de difficultés individuelles ou locales. La vacance est un indicateur précieux et pourtant insuffisamment suivi du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et des priorités à adopter en matière de politique du logement. Les indicateurs de vacance construits par la mission offrent, à ce titre, une analyse des « zones de tension » différente de l'analyse établie à l'aune du volume et du prix des logements (zonage A/B/C, etc.).

La puissance publique a mis en place une suite de dispositifs coercitifs pensés pour les zones les plus tendues mais déployés sans coordination avec la politique générale du logement ni connaissance fine préalable de la typologie de la vacance sur le territoire. *In fine*, ces dispositifs s'avèrent coûteux pour une efficacité limitée, voire contre-productifs dans les territoires confrontés à une concentration de logements durablement vacants, en mauvais état et où le coût de la réhabilitation peut dépasser la valeur du bien.

La mission propose une révision des outils de mobilisation du parc privé de logement vacants s'appuyant sur trois piliers :

- ◆ **l'information relative au stock de locaux vacants** impliquant à la fois un suivi quantitatif et qualitatif des biens par les collectivités locales et une publication afin d'en permettre l'appropriation par tous. La mise en place d'un suivi régulier et privilégiant la notion de « durée de vacance » constitue une priorité pour mieux appréhender la réalité du phénomène;
- ◆ **la simplification des outils coercitifs existants et l'instauration d'une réponse graduée et territorialisée** alors que la mission a mis en évidence des typologies locales différentes, y compris au sein d'un même périmètre géographique⁶¹. Une réponse nationale unique n'apparaît pas adaptée face à la diversité des situations locales :
 - les dispositifs fiscaux visant à renchérir le coût de détention de biens vides doivent être mieux articulés avec le reste de la fiscalité immobilière et recentrés sur les territoires où la vacance durable est le plus probablement le fait d'une décision du propriétaire ;
 - les procédures de réquisition des logements doivent être actualisées pour retrouver une efficacité et constituer un moyen d'intervention en dernier ressort face à un blocage individuel et localisé ;

⁶¹ Par exemple, l'unité urbaine de Marseille regroupe des zones en situation de vacance frictionnelle, des zones à vocation touristique et des territoires de concurrence entre le centre et la périphérie, comme c'est le cas d'une partie du centre-ville.

Rapport

- ◆ **la prise en compte de la problématique de la vacance dans la politique du logement.** Au-delà des enjeux liés à la construction qui est généralement considérée comme la priorité, la compréhension de la vacance met en lumière des enjeux complémentaires comme la réhabilitation du parc ou la démolition des biens les plus obsolètes. L'intégration dans la politique du logement d'un objectif de lutte contre la vacance doit également permettre de lever les freins économiques, réglementaires ou fiscaux à une remise plus rapide des biens sur le marché.

A Paris, le 19 janvier 2016

Anne BOQUET



Inspectrice générale
des finances

Jean-Louis HELARY



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Paul SAUVEPLANE



Inspecteur des finances

Alain WEBER



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

LISTE DES PROPOSITIONS

ORGANISER UN SUIVI REGULIER ET TRANSPARENT DE LA REALITE DE LA VACANCE

Proposition n°1 : Publier annuellement les informations relatives à la répartition du stock de logements vacants en distinguant la durée de vacance (inférieure à un an, un à deux ans, plus de deux ans) pour chaque commune/EPCI et par type de propriétaire (parc privé, logement social, parc public).

Proposition n°2 : Expérimenter dans cinq intercommunalités un recensement qualitatif des biens durablement vacants doublé d'une procédure de contacts avec les propriétaires.

Proposition n°3 : Rendre obligatoire l'inscription de la thématique du logement vacant dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Proposition n°4 : Mettre systématiquement à disposition des EPCI la liste nominative des locaux vacants depuis plus de deux années consécutives d'après les informations fiscales.

Proposition n°5 : Inciter au développement de conventions de partenariat entre DDFIP et EPCI pour la mise à jour des fichiers fiscaux fondée sur des contrôles de terrain.

LIMITER LA VACANCE EN GARANTISSANT UNE MEILLEURE FLUIDITE DES MARCHES DU LOGEMENT

Proposition n°6 : Déployer un réseau complet d'observatoires des marchés locaux de l'habitat englobant les loyers ainsi que les prix des transactions pour créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés immobiliers et améliorer leur fluidité.

Proposition n°7 : Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement de l'évolution et du niveau des loyers ainsi que de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire en zone TLV (taxe sur les logements vacants).

Proposition n°8 : Aligner le régime d'imposition de la plus-value en cas de revente du logement d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales.

Proposition n°9 : Mettre en place avec les conseils départementaux compétents un système d'information destiné à diffuser les dispositions particulières concernant les personnes âgées.

Proposition n°10 : Instaurer, pour les propriétaires âgés de plus de 70 ans, un bail locatif assorti d'une clause « viagère ». En cas de décès du propriétaire, l'indivision disposerait d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention de renouveler ou de mettre fin au bail.

Proposition n°11 : Assouplir les conditions de disposition des biens dans le cadre des indivisions :

- a) étudier les possibilités d'une nouvelle baisse du niveau de la clause de majorité et d'un passage à la majorité qualifiée pour les actes de gestion courante (mise en location, renouvellement du bail, etc.) ;
- b) simplifier la procédure de mise en vente en autorisant la cession des biens hors licitation.

Rapport

Proposition n°12 : Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values immobilières, hors résidence principale.

Proposition n°13 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens. Les formulaires de déclaration des revenus fonciers (n°2044) pourraient intégrer cette déclaration d'occupation au 1^{er} janvier de l'année de déclaration sans nécessiter la mise en place d'une procédure dédiée.

SIMPLIFIER LE CADRE FISCAL SPECIFIQUE A LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Proposition n°14 : Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales.

Proposition n°15 : Unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension *Abis* et *A*.

Proposition n°16 : Supprimer la taxe sur les friches commerciales.

CHANGER D'APPROCHE SUR LES REQUISITIONS

Proposition n°17 : Renoncer à l'usage des « vagues des réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure permanente de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés comme durablement vacants.

Proposition n°18 : Simplifier la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes juridiques existants autour des axes suivants :

- 1. élargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux ;**
- 2. construire une procédure de « logement d'office » pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus qui permette d'intervenir dans des délais plus courts ;**
- 3. donner au préfet la possibilité de désigner la structure attributaire dans le cadre de la recherche d'un accord ;**
- 4. permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux financés par la puissance publique et non encore amortis.**

ADAPTER ET PROMOUVOIR LES OUTILS INCITATIFS EXISTANTS

Proposition n°19 : Recentrer le dispositif de conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue, là où l'écart avec les loyers du secteur libre est le plus important.

Proposition n°20 : Différencier les incitations fiscales au conventionnement social et très social.

Proposition n°21 : Augmenter les contrôles internes de l'ANAH sur les conventionnements.

Proposition n°22 : Améliorer les dispositions de transfert des conventionnements avec et sans travaux en cas de vente des biens immobiliers et renforcer les modalités d'actions communes de l'ANAH et l'ANIL pour une meilleure information aux propriétaires bailleurs.

Proposition n°23 : Négocier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locative.

Rapport

Proposition n°24 : Développer l'information et l'accompagnement des propriétaires au niveau départemental en s'appuyant en priorité sur les ADIL.

Proposition n°25 : Établir régulièrement sous l'égide de la DHUP un inventaire global des résultats obtenus par chaque dispositif de mobilisation du parc privé.

Proposition n°26 : Proposer aux collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement leurs interventions financières.

FACILITER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

Proposition n°27 : Intégrer une dimension relative à la transformation des bureaux en logements dans les observatoires locaux de l'habitat des grandes métropoles ou établir des liens avec les observatoires de l'immobilier d'entreprises quand ils existent pour un suivi des parcs de bureaux susceptibles d'être transformés.

Proposition n°28 : Intégrer le suivi des surfaces de bureau dans les programmes de travail des agences d'urbanisme pour les agglomérations ne disposant pas d'un observatoire local de l'habitat.

Proposition n°29 : Dans la convention de délégation des aides à la pierre que l'État passe avec les principales agglomérations (par exemple avec les métropoles), inclure l'obligation d'étudier à intervalle régulier le stock de bureaux, son évolution et sa capacité à être transformé en logements.

Proposition n°30 : Lancer un programme de recherche sur les conditions de mutation de bureaux en logements par le plan urbanisme, construction et architecture (PUCA).

Proposition n°31 : Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité en faisant assurer la publication du montant de la commercialité par les communes où les opérations de changement d'usage sont soumises à compensation.

Proposition n°32 : Dans les zones soumises à compensation en cas de changement d'usage, introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant de bureaux pour changement de destination en habitation.

Proposition n°33 : Modifier la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés en abaissant la majorité requise pour transformer un bureau en logement lorsque l'immeuble comporte à la fois des bureaux et des logements. Cette majorité pourrait être la double majorité de l'article 26, voire la majorité absolue de l'article 25, et non plus l'unanimité.

Proposition n°34 : Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable ».

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : CARTOGRAPHIE DE LA VACANCE DANS LE PARC PRIVÉ DE LOGEMENTS

ANNEXE II : LA VACANCE DANS LE PARC HLM

ANNEXE III : LES CAUSES DE LA VACANCE DURABLE EN ZONE TENDUE

ANNEXE IV : LE DISPOSITIF FISCAL DE REMISE SUR LE MARCHÉ DES LOCAUX VACANTS

ANNEXE V : LES RÉQUISITIONS DE LOGEMENTS

ANNEXE VI : LES OUTILS INCITATIFS DE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

ANNEXE VII : LA TRANSFORMATION DE BUREAUX VACANTS EN LOGEMENTS

ANNEXE VIII : COMPARAISON INTERNATIONALE DES OUTILS DE LUTTE CONTRE LA VACANCE

ANNEXE IX : LETTRE DE MISSION

ANNEXE X : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE XI : CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU COMITÉ D'ÉVALUATION

ANNEXE XII : SUPPORTS DE PRÉSENTATION

LISTE DES ABBRÉVIATIONS UTILISÉES

Sigle	Signification
ADCF	Association des communautés de France
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
BOFiP	Bulletin officiel des finances publiques
CC	Conseil constitutionnel
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse de dépôts et des consignations
CE	Conseil d'Etat
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CLS	Conventionnement locatif social
CLTS	Conventionnement locatif très social
DAL	Droit au logement
DALO	Droit au logement opposable
DCLG	Department for Communities and local Government
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT(M)	Direction Départementale des territoires (et de la mer)
DGFIP	Direction générale des finances Publiques
DHUP	Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
DLF	Direction de la législation fiscale
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionales des finances publiques
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale
EDMO	Empty Dwelling Management Order
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENL	Enquête nationale sur le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Établissement public local
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
ERDF	Électricité réseau distribution France
ESH	Entreprise sociale de l'habitat
FAPIL	Fédération des associations pour l'insertion par le logement
FILOCOM	Fichier des logements par commune
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
FSL	Fonds social pour le logement
HCPLPD	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
HLM	Habitation à loyers modérés
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
ISF	Impôt sur la fortune
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Sigle	Signification
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH	Office public de l'habitat
ORIE	Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise
PACA	Provence-Alpes-Côte-D'azur
PACT	Propagande et action contre les taudis
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLAI	Prêt locatif d'aide à l'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif d'utilité sociale
PSLA	Prêt social de location accession
PTZ	Prêt à taux zéro
PUCA	Plan urbanisme, construction et architecture
RGP	Recensement général de la population
RIVP	Régie immobilière de la ville de Paris
RPLS	Répertoire sur le parc locatif social
SCI	Société civile immobilière
SEM	Société d'économie mixte
SER	Service économique régional
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SNI	Société nationale immobilière
SOeS	Services de l'observation et des statistiques
SOLIHA	Solidaires pour l'habitat
TFC	Taxe sur les friches commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
TLV	Taxe sur les logements vacants
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNPI	Union nationale des propriétaires immobiliers
USH	Union sociale pour l'habitat

ANNEXE I

Cartographie de la vacance dans le parc privé de logements

SOMMAIRE

1. LA VACANCE EST UN PHÉNOMÈNE PROTÉIFORME, MAL APPREHENDÉ PAR LA STATISTIQUE PUBLIQUE, DONT L'AMPLEUR EST SURESTIMÉE.....	2
1.1. Le stock de logements vacants est la résultante de plusieurs facteurs sur lesquels la puissance publique ne peut intervenir que partiellement.....	2
1.1.1. <i>La vacance frictionnelle est le fruit du fonctionnement normal du marché immobilier.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La vacance structurelle reflète le manque de fluidité du marché immobilier local.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les niveaux de vacance frictionnelle et structurelle évoluent sous l'influence de facteurs conjoncturels extérieurs.....</i>	<i>4</i>
1.2. Le défaut d'un suivi spécifique, ne permet qu'une analyse instantanée qui surestime l'ampleur de la vacance et fausse sa compréhension.....	6
1.2.1. <i>L'absence de sources statistiques publiques dédiées au suivi de la vacance de longue durée est préjudiciable à sa bonne compréhension.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>L'examen des données des compteurs électriques confirme la surestimation du stock de logements vacants dans les fichiers fiscaux et permet de compléter la vision instantanée par une mesure de la durée de vacance.....</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>L'analyse de la réalité de la vacance doit s'appuyer sur une confrontation entre les informations quantitatives et les enquêtes de terrain.....</i>	<i>12</i>
2. LES LOGEMENTS VACANTS NE CONSTITUENT QU'UN GISEMENT MARGINAL ET DE MOINDRE QUALITÉ POUR LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ EN ZONE TENDUE.....	14
2.1. La hausse du taux de vacance au cours des dix dernières années est conjoncturelle et portée par la vacance de courte durée.....	14
2.1.1. <i>Le taux de vacance est au plus haut depuis 30 ans sous l'effet d'une augmentation deux fois plus rapide du nombre de logements vacants depuis 2006.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Dans le même temps, la durée moyenne de la vacance a diminué.....</i>	<i>15</i>
2.1.3. <i>L'accroissement du stock instantané de logements vacants s'explique par une hausse de la vacance frictionnelle et la remise en état d'une partie du parc locatif privé.....</i>	<i>17</i>
2.2. La hausse de la vacance est concentrée sur le parc privé le moins attractif.....	20
2.2.1. <i>Le stock de logements vacants est un parc ancien, de petite taille et de faible niveau de confort.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Trois-quarts du stock de logements vacants est remis sur le marché dans les deux ans, dont les deux tiers en location.....</i>	<i>23</i>

2.3. Les locaux durablement vacants constituent un gisement marginal de logements mobilisables (0,8 % du parc) en zone tendue.....	26
3. LA VACANCE EST SYMPTOMATIQUE DES DIFFICULTÉS PROPRES A LA DECLINAISON TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET CONSTITUE DONC UN INDICATEUR PERTINENT POURTANT PEU UTILISÉ POUR SON PILOTAGE LOCAL.....	29
3.1.1. <i>Le niveau de vacance témoigne des disparités géographiques en matière de fluidité du marché immobilier, notamment en zone rurale</i>	<i>29</i>
3.1.2. <i>La vacance est un indicateur de l'attractivité d'un territoire et du besoin en logement.....</i>	<i>31</i>
3.1.3. <i>La vacance est peu suivie et mal connue localement à l'exception des plus grandes métropoles qui commencent à conduire des études dédiées.....</i>	<i>35</i>
3.2. La mission a construit une typologie opérationnelle de la vacance en zone urbaine permettant de mieux interpréter les différents symptômes que recouvre la vacance.....	36
3.2.1. <i>Type 1 : Les zones à vocation touristique combinent à la fois un marché immobilier tendu et une rotation limitée des biens conduisant à un niveau de vacance parmi les plus faibles du territoire.....</i>	<i>37</i>
3.2.2. <i>Type 2 : Les zones en décroissance démographique font face à une vacance élevée et durable qui s'est accélérée.....</i>	<i>39</i>
3.2.3. <i>Type 3 : Les zones urbaines en proie à une vacance durable regroupent des territoires avec une part élevée du parc dégradé ou obsolète par rapport à l'offre disponible localement</i>	<i>40</i>
3.2.4. <i>Type 4 : Unités urbaines confrontées à une vacance durable concentrée dans les villes-centres que les mouvements de population vers la périphérie contribuent à accentuer</i>	<i>42</i>
3.2.5. <i>Type 5 : Dans les zones où le marché immobilier est suffisamment fluide et dynamique pour assurer une occupation rapide des biens, la vacance est de courte durée et se limite à un niveau frictionnel</i>	<i>44</i>
3.2.6. <i>L'identification du type de vacance permet d'affiner la réponse de la puissance publique en fonction des territoires</i>	<i>45</i>

INTRODUCTION

Le nombre et la localisation des locaux vacants sur le territoire sont mal connus. La nature du stock de logements vacants est appréhendée par le recoupement de plusieurs sources d'information (fiscales, recensement de la population, etc.) dont aucune n'a été conçue dans l'objectif de suivre spécifiquement ces locaux. Le Conseil d'État¹ relevait ainsi en 2009 que la difficulté d'appréhension de l'ampleur de la vacance illustre les lacunes de la statistique publique et privée en matière de logement et notait que « *bien qu'il n'y ait aucun rapport entre les deux chiffres, on ne peut manquer de relever que l'insuffisance de construction de logements au cours des dernières années est quasiment identique à l'écart d'estimation sur la vacance (700.000 logements). Il est donc difficile pour les pouvoirs publics d'élaborer une politique du logement pertinente face à des incertitudes qui représentent l'équivalent de deux années de construction* ».

Pourtant la compréhension fine de la réalité de la vacance des logements et des facteurs susceptibles de conduire un propriétaire à conserver durablement vide un logement habitable constitue un préalable à la mise en place d'outils publics dédiés à la lutte contre la vacance.

La présente annexe détaille les travaux conduits par la mission pour mieux appréhender les enjeux de la vacance dans le parc privé de logements. Les causes de la vacance sont détaillées en Annexe III. La mission a, en particulier :

1. rapproché l'ensemble des sources d'information statistiques permettant d'approcher la vacance et mis en place une série d'indicateurs permettant de mesurer l'ampleur de ce phénomène ;
2. expliqué l'évolution du stock de logements vacants au cours de la dernière décennie et analysé leur répartition sur le territoire ;
3. évalué le stock de logements vacants de longue durée pouvant faire l'objet d'une intervention par la puissance publique en vue de leur remise sur le marché ;
4. proposé une typologie opérationnelle de la vacance à même d'adapter territorialement les réponses aux situations de vacance de longue durée.

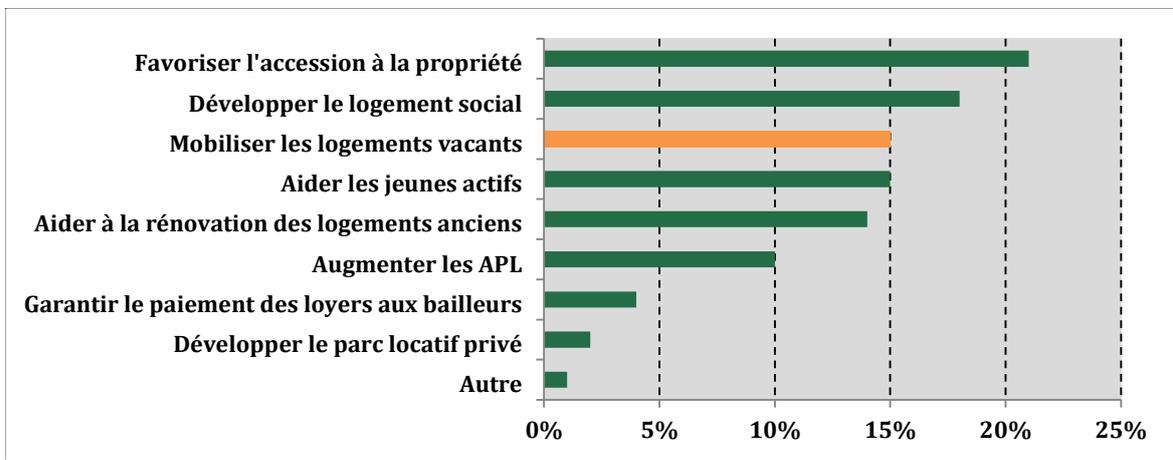
¹ Cf. Rapport législatif sur la « proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement ».

1. La vacance est un phénomène protéiforme, mal appréhendé par la statistique publique, dont l'ampleur est surestimée

1.1. Le stock de logements vacants est la résultante de plusieurs facteurs sur lesquels la puissance publique ne peut intervenir que partiellement

Pour 15 % des Français la mobilisation des logements vacants, devrait constituer la priorité des pouvoirs publics en matière de logement. Le stock de logements vacants est fréquemment perçu comme pouvant offrir une réponse rapide aux difficultés d'accès d'une partie de la population au logement. La vacance dans le parc de logements est perçue comme une inefficience de marché à corriger, notamment dans les zones où la demande en logements est la plus forte sur le territoire.

Graphique 1 : Enquête CREDOC - Quelle devrait être la priorité des pouvoirs publics en matière de logement ? (une seule réponse possible)



Source : Les Français et leurs attentes en matière de politique du logement (2014).

L'ensemble des études consacrées à l'analyse du phénomène de vacance invitent pourtant à ne pas assimiler la demande de logements et le stock de logements vacants sur le territoire dans la mesure où « *les logements vacants ne sont pas tous disponibles*² » qu'ils soient, par exemple, engagés dans un processus de vente, de location ou en travaux avant l'emménagement d'un nouvel occupant. **La vacance est le résultat de la combinaison de multiples facteurs influençant, parfois de manière contradictoire, le fonctionnement du marché du logement.**

1.1.1. La vacance frictionnelle est le fruit du fonctionnement normal du marché immobilier

Toute transaction sur le marché immobilier induit inévitablement une période (de quelques jours à plusieurs années) où le bien demeure vide et inhabité : période de transition entre deux occupants, remise en état des biens dégradés avant leur remise sur le marché, etc. Le fonctionnement du marché du logement crée donc intrinsèquement une proportion de logements vacants dite « **frictionnelle** ».

Cette vacance frictionnelle peut se décomposer en :

² Cf. *Les logements vacants ne sont pas tous disponibles* (janvier 1979), F. Fabre et C. Nicol, analyse des résultats de l'enquête sur les logements vacants en zone urbaine conduite par l'Insee en 1977.

Annexe I

- ◆ une **vacance de rotation**, liée aux périodes d'inoccupation entre deux locataires successifs ou au cours du processus de vente ;
- ◆ une **vacance d'entretien**, liée au caractère temporairement inutilisable du logement en raison de travaux de remise à niveau ;
- ◆ une **vacance de sortie du bien**, correspondant à la période entre la dernière occupation du bien et sa démolition effective.

Le niveau incompressible de vacance frictionnelle correspond au niveau minimum pour lequel le marché local du logement fonctionne correctement. **Un niveau de vacance trop faible peut refléter un marché anormalement rigide qui se caractérise par l'absence de transactions ou des prix particulièrement élevés.** A l'inverse, pour l'Institut national de la statistique et des études économiques, **un stock minimal de logements vacants « est nécessaire pour permettre à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements »** (cf. Encadré 1). De fait, l'analyse des communes présentant la proportion de logements vacants la plus faible met en évidence des marchés immobiliers « gelés » :

- ◆ soit en raison d'une **absence de transaction immobilière** sur le territoire au moment de l'examen. En 2012, les 31 communes françaises identifiées par le recensement général de la population et les fichiers fiscaux (cf. 3.2 *infra*) comme n'ayant aucun logement vacant sont toutes des communes rurales de moins de 200 habitants ;
- ◆ soit en raison d'un **déséquilibre prononcé entre l'offre et la demande**. Les unités urbaines³ affichant les taux de vacance les plus faibles en 2012, soit moins de 2 % selon le recensement général de la population, correspondent à des zones littorales ou de montagne à vocation touristique sur lesquelles existe un déséquilibre si élevé entre l'offre et la demande de logements qu'il limite les durées de mise en vente des biens y compris ceux de moindre qualité (cf. 3.2 *infra*).

Encadré 1 : Extrait de l'étude de l'Insee sur le logement en Midi-Pyrénées en 2006 : « *La vacance est parfois nécessaire* »

La vacance est un des indicateurs de l'adéquation de l'offre de logements à la demande, mais elle est délicate à mesurer. La fiabilité d'une enquête sur les logements repose d'abord sur la qualité des réponses des ménages occupants qui sont interrogés. Or, par définition, un logement vacant est inoccupé et il n'y a pas de rencontre avec l'occupant. L'enquêteur ne pourra avoir d'informations sur le logement que par le gardien ou les voisins.

La **notion de vacance frictionnelle ou incompressible** signifie qu'un minimum de vacance est nécessaire pour permettre à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements. Quand bien même la demande est forte, elle est nécessaire au fonctionnement du marché du logement. Traditionnellement, cette vacance est plus forte là où le marché du logement est actif : elle concerne davantage les villes que les campagnes, les villes-centres que les périphéries. Les logements destinés à la location sont aussi plus souvent vacants, en raison d'une plus forte rotation et d'une durée d'occupation moyenne plus courte.

Source : Insee, Le logement en Midi-Pyrénées en 2006.

³ La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. (INSEE).

1.1.2. La vacance structurelle reflète le manque de fluidité du marché immobilier local

Outre la dimension frictionnelle, inhérente au fonctionnement d'un marché de biens, la vacance des logements présente également une **composante structurelle** plus ou moins forte en fonction des caractéristiques des marchés locaux notamment :

- ◆ la qualité des biens proposés par rapport à la demande, au travers d'une **vacance d'inadaptation** :
 - incapacité du propriétaire à trouver un occupant ou un acheteur ;
 - logement nécessitant une rénovation complète voire une transformation.
- ◆ le comportement des propriétaires :
 - **vacance de blocage** liée à des difficultés du propriétaire à disposer de son bien notamment dans des cas d'indivision successorale, de difficultés à rassembler les budgets pour financer les travaux ou d'interdiction d'habiter prononcée pour cause d'insalubrité ;
 - **vacance volontaire**⁴ lorsque la vacance du bien relève d'un choix du propriétaire (logement réservé pour un usage futur par le propriétaire ou par un proche, conservé inoccupé suite à une mauvaise expérience locative, etc.).

La vacance structurelle reflète des **blocages de longue durée** par rapport aux périodes de vacances normalement observées dans le déroulement d'une transaction immobilière. Le Service d'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable (CGDD) retient d'ailleurs cette distinction dans le Compte annuel du logement en isolant la « *vacance frictionnelle, de courte durée, [qui] concerne les logements en attente d'occupation* » de la « *vacance structurelle, caractérisée par une durée plus longue et par le fait qu'aucune utilisation des logements n'est prévue dans un avenir proche* ».

1.1.3. Les niveaux de vacance frictionnelle et structurelle évoluent sous l'influence de facteurs conjoncturels extérieurs

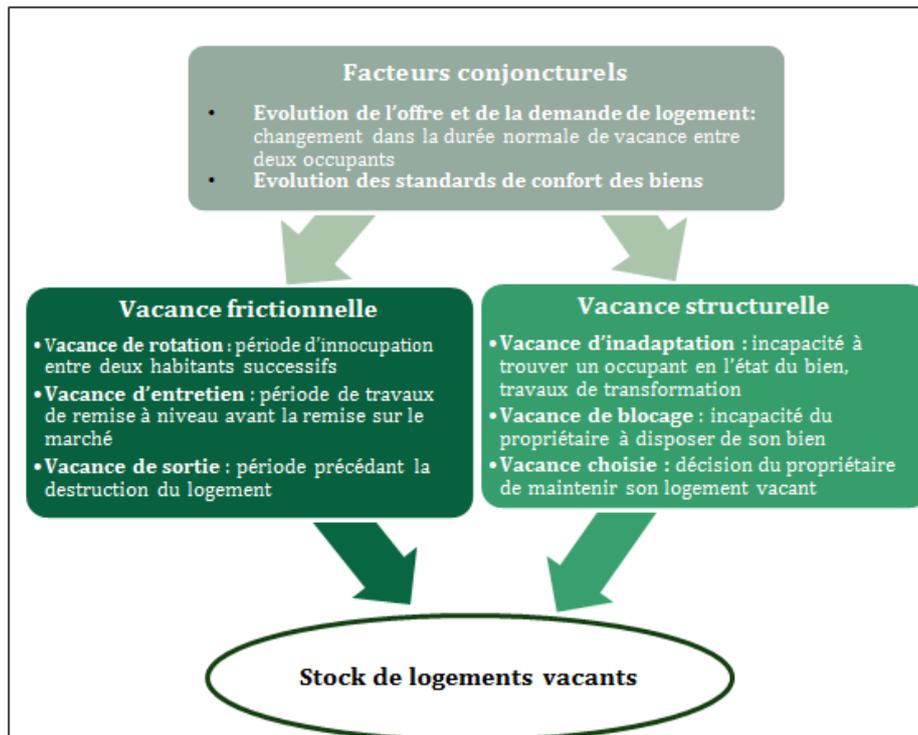
Sur un territoire, le niveau de vacance conjoncturel et structurel évolue dans le temps en fonction du dynamisme de marché immobilier et de sa fluidité. Tout changement dans l'environnement (macroéconomique, réglementaire, fiscal, juridique, etc.) conduit à modifier l'offre et la demande de logements.

La **difficulté conjoncturelle d'appariement** entre l'offre et la demande sur le territoire conduit à augmenter le stock de logements vacants à un instant donné, notamment au travers de :

- ◆ l'allongement de la durée de vacance moyenne entre deux occupations successive des biens ;
- ◆ l'évolution dans le temps de l'appréciation de la qualité des biens (localisation, équipement, risque associé, etc.) qui conduit à la mise hors marché de certains biens désormais regardés comme moins attractifs et qui devront connaître une période rénovation ou resteront inoccupés.

⁴ Le Commissariat général au développement durable (CGDD) distingue, dans son document de travail Mesurer la vacance des logements de 2005, d'une part la « vacance expectative » pour les biens « réservés par le propriétaire », pour lui-même ou ses héritiers, et ceux inoccupés dans une optique de « rétention spéculative » ; d'autre part, la « vacance de désintérêt » de propriétaires à hauts revenus ou dont les biens présenteraient un rendement économique jugé trop faible.

Graphique 2 : Typologie de la vacance



Source : Mission IGF-CGEDD.

Dans ces conditions, l'action publique peut intervenir sur le niveau du stock de logements vacants *via* :

- ◆ la fluidification des transactions sur le marché du logement afin de garantir une moindre vacance frictionnelle ;
- ◆ le déblocage des situations de vacance structurelle suite à des difficultés rencontrées par les propriétaires ou le retrait anormal du bien du marché du logement ;
- ◆ la stabilité du cadre juridique, fiscal et réglementaire afin de limiter les variations conjoncturelles du niveau de la vacance.

1.2. Le défaut d'un suivi spécifique, ne permet qu'une analyse instantanée qui surestime l'ampleur de la vacance et fausse sa compréhension

1.2.1. L'absence de sources statistiques publiques dédiées au suivi de la vacance de longue durée est préjudiciable à sa bonne compréhension

1.2.1.1. Le recensement général de la population offre une photographie annuelle du parc de logements français qui s'appuie sur une enquête de terrain

Le recensement général de la population (RGP) constitue la source de référence pour l'estimation du parc de logements en France. En pratique le dernier recensement général de la population date de 2012 et l'estimation du parc de logements pour 2013 et 2014 est obtenue par extrapolation. Entre deux dates de recensement national, le chiffrage du parc de logements est reconstitué à l'aide :

- ◆ des recensements partiels conduits annuellement dans les plus grandes villes ;
- ◆ des données fiscales issues des fichiers d'imposition à la taxe d'habitation et à la taxe foncière ;
- ◆ des flux de constructions neuves.

Ce « travail de synthèse et d'arbitrage pour chiffrer le parc des logements ordinaires et le décrire en fonction de la catégorie de logement (résidence principale, résidence secondaire, logement vacant), le type de logement (collectif, individuel), le statut d'occupation (ou la filière) et la localisation (par tailles d'unités urbaines) »⁵ est réalisé conjointement par l'Insee et le Service d'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général du développement durable (CGDD) (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : Le chiffrage du parc de logements

Jusqu'en 2006, deux sources principales permettaient d'estimer les séries relatives au parc de logements français :

- le parc total était issu du recensement de la population (1982 et 1990 et 1999)
- les ventilations réalisées étaient essentiellement fondées sur les enquêtes nationales logement (ENL - 1984, 1988, 1992, 1996, 2001, 2006).

Entre deux recensements, les flux annuels entrants et sortants étaient estimés : destruction, fusion, éclatement, changement d'affectation, et surtout construction neuve à partir de la base Sit@del. Ces flux permettaient d'estimer un stock à la période suivante. À chaque nouveau recensement, un recalage était réalisé.

Depuis 2006, le recensement est disponible annuellement, le dernier étant daté du 1^{er} janvier 2011. De ce fait, **la méthode d'estimation par les flux a laissé place à une estimation annuelle directe des stocks**. Le recensement donne, en outre, des indications sur l'évolution par catégorie et type de logement, par taille d'unité urbaine ainsi que par filière agrégée (distinction locataires / propriétaires occupants).

D'autres sources servent à prolonger l'estimation jusqu'au 1er janvier 2014 : il s'agit essentiellement des fichiers de la taxe d'habitation, de la taxe foncière, du répertoire de gestion du recensement (Répertoire des Immeubles Localisés, RIL) et de l'estimation du nombre de logements neufs achevés dans l'année.

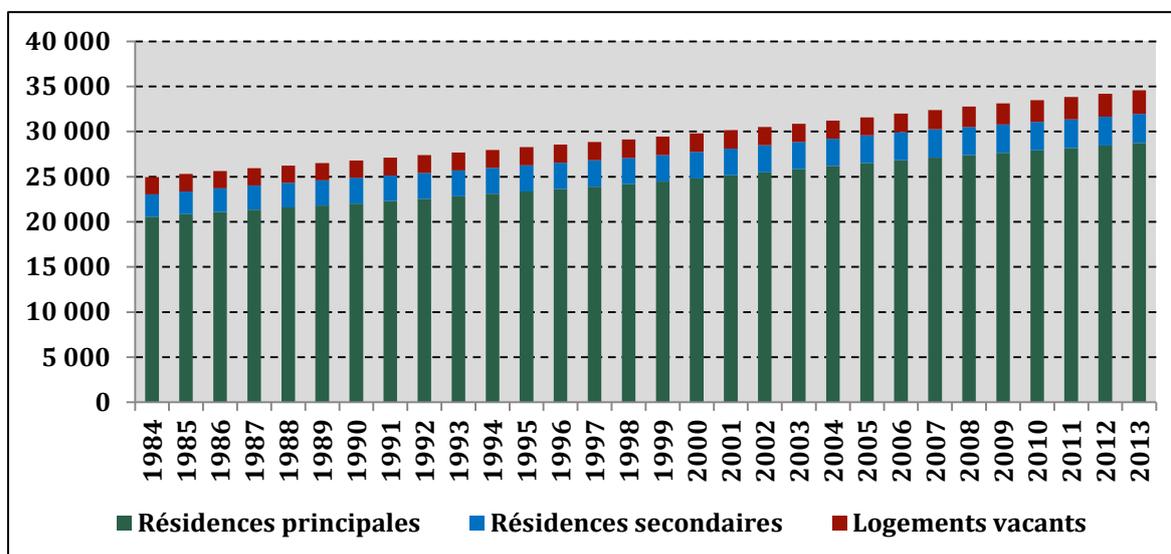
Source : SOeS, Compte du logement 2013.

⁵ Cf. Compte du logement 2013 ; SOeS.

Annexe I

Selon les données de l'INSEE le parc de logements français était constitué de 34,6 millions de logements en 2013 dont 864 000 situés outre-mer, soit un parc métropolitain de 33,7 millions qui s'accroît régulièrement d'environ 1 % par an depuis 30 ans.

Graphique 3 : Evolution du parc français par type de logements depuis 1984



Source : Compte du logement 2013, Insee et SOeS.

Tableau 1 : Répartition du parc français par type de de logements

En milliers de logements	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2009/2013
Résidences principales	27 654	27 907	28 173	28 459	28 754	4,0 %
Dont logement individuel	15 760	15 907	16 061	16 228	16 399	4,1 %
Dont logement collectif	11 894	12 001	12 112	12 231	12 355	3,9 %
Propriétaires occupants	15 923	16 077	16 233	16 400	16 572	4,1 %
Dont logement individuel	12 665	12 783	12 907	13 041	13 178	4,0 %
Dont logement collectif	3 257	3 294	3 325	3 359	3 394	4,2 %
Locataires	11 731	11 830	11 941	12 059	12 182	3,8 %
Dont logement individuel	3 095	3 123	3 154	3 187	3 221	4,1 %
Dont logement collectif	8 637	8 707	8 787	8 872	8 961	3,7 %
Dont bailleurs personnes physiques	6 316	6 364	6 419	6 479	6 542	3,6 %
Dont bailleurs HLM et autres bailleurs sociaux	5 144	5 199	5 259	5 322	5 386	4,7 %
Dont autres bailleurs (personnes morales)	271	267	262	258	254	-6,5 %
Résidences secondaires	3 133	3 147	3 166	3 186	3 206	2,3 %
Logements vacants	2 338	2 430	2 498	2 550	2 604	11,4 %
Ensemble des logements	33 124	33 484	33 837	34 195	34 564	4,3 %

Source : Compte du logement 2013, Insee et SOeS.

La même année, l'Insee dénombrait **2,6 millions de logements vacants** sur l'ensemble du parc français, c'est à-dire des **locaux** :

- ◆ **normalement utilisés pour l'habitation** ;
- ◆ **présentant des conditions d'habitabilité suffisantes** (locaux séparés et indépendants) ;
- ◆ **inoccupés au moment du recensement** pour l'une des raisons suivantes :
 - local proposé à la vente, à la location ;
 - local déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;

Annexe I

- local en attente de règlement de succession ;
- local conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- local gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple un logement très vétuste).

Dès lors, l'estimation de la vacance à partir des données issues du recensement de la population présentent deux limites principales :

- ◆ les « **logements vacants** » constituent une **catégorie résiduelle** regroupant l'ensemble des locaux qui n'ont, en dépit des informations disponibles pour le recenseur (enquête de voisinage, etc.), pas pu être affectés à une autre destination (résidence principale, secondaire, etc.) ;
- ◆ la désignation des « logements vacants » dans le recensement **agrège, sans distinction, les biens connaissant une situation de vacance frictionnelle** entre deux occupants **et ceux en situation de vacance durable** (travaux de réhabilitation, biens en attente de démolition, lourds, biens conservés vacants et sans affectation, etc.).

Dans le cadre de la présente annexe, les mesures s'appuyant sur une **photographie de l'ensemble du parc vide, sans distinction de durée**, seront qualifiées de « **mesures instantanées** ».

1.2.1.2. Les données fiscales surestiment significativement le stock instantané de logements vacants mais constituent la seule source d'information permettant un suivi annuel et individuel de la vacance

1.2.1.2.1. Les logements vacants sont identifiés par défaut dans les bases fiscales

Dans les bases fiscales les « **logements vacants** » recouvrent **l'ensemble des locaux affectés à l'habitation et pour lesquels aucun occupant n'a été identifié au 1^{er} janvier de l'année** et donc **aucun avis de taxe d'habitation n'a été émis**. En pratique, l'imposition à la taxe d'habitation n'est pas déclarative mais est reconstruite par l'administration fiscale par le recoupement :

- ◆ de la liste des propriétaires construite sur la base du fichier de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- ◆ des adresses renseignées dans les déclarations à l'imposition sur le revenu ;
- ◆ des déclarations de changement d'adresse signalées en cours d'année.

Le stock de logements vacants sur le territoire est obtenu de manière indirecte dans les bases fiscales **par différence entre le stock de locaux destinés à l'habitation et les locaux occupés soumis ou exonérés de taxe d'habitation** au titre de la résidence principale, des dépendances ou des résidences secondaires. Comme les données du recensement de la population, il offre une **mesure de la vacance instantanée**.

Annexe I

1.2.1.2.2. Le stock instantané de logements vacants dans les bases fiscales est surestimé

En 2012, 35,5 millions de locaux étaient identifiés comme entrant dans le champ d'application de la taxe d'habitation, soit 6,8 % de plus que le stock de logements identifiés dans le cadre du recensement général de la population. L'écart observé s'explique notamment par les 1,5 millions d'avis de taxe d'habitation appliqués aux annexes des résidences principales dont seulement une fraction minoritaire, mais non quantifiable, est constituée de logements (dépendances, maisons de gardien, etc.) et pour le reste de locaux non habitables (parking, piscine etc.). En excluant les annexes aux résidences principales, l'écart entre les bases fiscales et le recensement INSEE est inférieur à 1 % pour le stock de résidences principales. En revanche, **la comparaison entre les fichiers fiscaux et le recensement de terrain fait ressortir une surestimation par les données fiscales de 11 % dans l'évaluation du stock de résidences secondaires et de 26 % en ce qui concerne le nombre de logements vacants.**

Tableau 2 : Évaluation du nombre de logements en France métropolitaine en 2012

Type résidence (en milliers)	Insee - RGP 2012	Fichier TH (y compris annexes aux résidences principales)		Fichier TH (hors annexes aux résidences principales)	
		Fichier TH 2012	Ecart (en %)	Fichier TH 2012	Ecart (en %)
Résidences principales	27 567 298	28 834 846	4,60 %	27 369 562	-0,72 %
Résidences secondaires	3 163 275	3 527 131	11,50 %	3 527 131	11,50 %
Logements vacants	2 481 564	3 115 970	25,56 %	3 115 970	25,56 %
Total	33 212 137	35 47 7947	6,82 %	34 012 663	2,41 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee (RGP 2012) et DGFIP, bureau des statistiques (GF-3C).

Plusieurs éléments contribuent à la surestimation du stock de logements vacants à un instant donné dans les bases fiscales :

- ◆ **tous les « logements » au sens fiscal, ne sont pas considérés comme des logements dans le recensement de la population**, notamment les locaux utilisés pour l'habitation au sein des communautés (maisons de retraite, foyers, communautés religieuses, etc.) ;
- ◆ **certains locaux exonérés de taxe d'habitation peuvent être considérés comme vacants dans les bases fiscales même s'ils sont, de fait, occupés**, notamment les résidences universitaires et les foyers d'hébergement ;
- ◆ **l'absence de déclaration de l'occupation accroît les risques de comptabiliser comme « fiscalement vacant » un local en réalité occupé** : la taxe d'habitation n'étant pas déclarative, les logements pour lesquels la DGFIP n'a pas été en mesure d'identifier un occupant au 1^{er} janvier sont identifiés comme vacants. Les potentielles erreurs d'identification, non déclarées spontanément par les occupants, conduisent à classer comme vacants des logements en pratique occupés. Une demande d'information n'est adressée au propriétaire que dans le cadre d'une première imposition à la taxe sur les logements vacants ou à la taxe d'habitation sur les logements vacants (courrier 1236-MED ; cf. Annexe IV) ;
- ◆ **l'identification des logements par les recenseurs prend en compte le caractère habitable du local** qui doit notamment être « complètement fermé par des murs et cloisons » à la différence des fichiers fiscaux qui n'analysent que la destination du local ;
- ◆ **la mise à jour des bases fiscales, notamment en cas de démolition des biens, est irrégulière**. Une partie des logements « fiscalement vacants » correspond, en réalité à des logements détruits ou retirés du marché en vue de leur démolition.

In fine, l'exploitation du fichier d'imposition à la taxe d'habitation conduit donc à surestimer l'ampleur du stock instantané de locaux vacants au 1^{er} janvier de chaque année. Ce phénomène avait déjà été observé en 1992 dans le rapport sur le fonctionnement du marché du logement et la vacance à Paris, Lyon et Marseille de MM. Bernard Coloss et Claude Robert qui notaient que le fichier de la taxe d'habitation « *doit être utilisé avec prudence. [...] Les informations annuelles disponibles à un niveau géographique fin et une série longue peuvent être utilisées, mais avec prudence, pour observer des évolutions* ».

Tableau 3 : Evolution du taux de vacance et du nombre de logements vacants entre 2012 et 2014 selon le recensement de la population et le fichier TH

Source d'information		2012	2013	2014
Logements vacants	Insee - recensement	2 482	2 554	2 640
	Fichier de la taxe d'habitation	3 116	3 120	3 185
Taux de vacance	Insee - recensement	7,47 %	7,61 %	7,79 %
	Fichier de la taxe d'habitation	9,16 %	8,71 %	8,81 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee (RGP 2012) et DGFIP, bureau des statistiques (GF-3C).

1.2.1.2.3. Le fichier Filocom permet un suivi individuel des locaux identifiés comme vacants

Le **fichier des logements par commune (Filocom)** est construit de manière biannuelle⁶ par les services fiscaux pour le compte des services statistiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), à partir de quatre fichiers :

- ◆ fichier de la taxe d'habitation ;
- ◆ fichier foncier ;
- ◆ fichier des propriétaires ;
- ◆ fichier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Le fichier est établi pour l'ensemble des logements potentiellement soumis à la taxe d'habitation en métropole. Il permet notamment d'obtenir, pour chaque logement, des informations précises sur ses caractéristiques (époque de construction, nombre de pièce, valeur locative etc.) et le profil de ses occupants (nombre de ménages, de personnes, revenus, etc.).

L'évaluation du stock de locaux vacants dans Filocom étant issue du fichier de la taxe d'habitation, elle présente les mêmes limites notamment en termes de surestimation. Elle **permet toutefois d'analyser les caractéristiques du parc de logements vacants par commune.**

1.2.1.3. Les sources publiques d'information sur la vacance sont incomplètes et conduisent à mal appréhender sa réalité

Les seules sources d'information publiques relatives aux logements vacants sont les données issues du recensement de la population. Les données fiscales, quant à elles, bien que tenues à la disposition des collectivités locales sur leur demande (cf. *infra*), ne sont pas publiques.

Outre le **manque de fiabilité des outils de suivi et l'impossibilité de les comparer qui fragilise les constats posés sur la vacance**, les informations disponibles reposent sur une **mesure instantanée de la vacance** (taux de vacance, stock de logements vacants) sans distinction entre la **vacance frictionnelle et la vacance durable.**

⁶ Le fichier Filocom est disponible pour l'ensemble des années impaires depuis 1995 ainsi que pour l'année 2010.

Annexe I

Cette situation est préjudiciable à la bonne compréhension de la vacance et à l'identification des cas sur lesquels l'intervention de la puissance publique est souhaitable. MM. Coloss et Robert constataient également dès 1992 que « ***se limiter à l'étude du parc de logements vacants à une date donnée conduit nécessairement à ignorer les échanges entre secteurs – lesquels constituent l'essence même du fonctionnement du marché du logement – et laisse croire à tort à l'existence d'un stock de logements vacants chronique et figé*** ».

1.2.2. L'examen des données des compteurs électriques confirme la surestimation du stock de logements vacants dans les fichiers fiscaux et permet de compléter la vision instantanée par une mesure de la durée de vacance

Les données relatives aux branchements électriques permettent de compléter les informations issues du recensement de la population et des bases fiscales par une analyse des locaux demeurés sans consommation électrique régulière. La société ERDF a accepté de partager avec la mission la répartition par commune des locaux relevant d'un abonnement « basse tension » et de « basse puissance⁷ » en distinguant :

- ◆ les compteurs actifs ;
- ◆ les compteurs inactifs et leur durée d'inactivité (moins d'un an, entre un an et deux ans, plus de deux ans), c'est-à-dire les locaux pour lesquels le compteur électrique est coupé et l'abonnement électrique est censé être résilié ;
- ◆ les compteurs improductifs, c'est-à-dire les locaux pour lesquels le compteur électrique n'a pas encore été installé (locaux neufs) ou a été déposé (travaux lourds de rénovation, démolition, etc.).

Les données ainsi collectées permettent d'affiner la connaissance de la vacance sur le territoire en offrant une vision de la répartition des locaux en fonction de la durée de vacance à un niveau géographique fin. Toutefois, plusieurs précisions méthodologiques doivent être apportées dans l'exploitation de ces données :

- ◆ les locaux concernés par un abonnement basse tension de puissance (< 36 kVa) recouvrent l'ensemble des logements, mais également certains locaux professionnels notamment de très petites entreprises, d'entreprises de service ou de professions libérales ;
- ◆ les données ne sont pas exploitables en Corse ou dans les zones pour lesquels ERDF n'est pas le principal distributeur d'électricité, en particulier lorsque des régies locales ont été constituées (Alsace, Deux-Sèvres, Grenoble, etc.). Le réseau de distribution d'ERDF couvre cependant 90 à 95 % du territoire français.

En juillet 2015, ERDF dénombre 32,40 millions de locaux présentant un compteur électrique (actif ou inactif) « basse puissance » sur le territoire métropolitain, hors Corse. En ajoutant les locaux dont les compteurs ont été retirés (1,5 millions), l'estimation du nombre de locaux s'élève à 33,96 millions sur le territoire. Les informations issues de l'exploitation des compteurs électriques offrent une **borne inférieure à l'évaluation du nombre de logements vacants sur le territoire avec 2,0 millions de branchements basse puissance inactifs**.

Les données relatives aux locaux sans compteurs (« compteurs improductifs ») n'apparaissent, en revanche, pas exploitables dans la mesure où elles ne sont pas mises à jour suite à la démolition des biens.

⁷ Installation de consommation de puissance inférieure ou égale à 36 kVa raccordée en basse tension.

Annexe I

Tableau 4 : Compteurs basse tension et basse puissance (< 36 kVa) en juillet 2015

Locaux	Nombre
Compteurs actifs	30 379 445
Compteurs inactifs	2 020 993
Compteurs improductifs	1 557 022
Total des compteurs	33 957 460

Source : Extraction des données ERDF pour la mission IGF-CGEDD.

1.2.3. L'analyse de la réalité de la vacance doit s'appuyer sur une confrontation entre les informations quantitatives et les enquêtes de terrain

Compte tenu du caractère imparfait des sources de suivi de la vacance, la mission a exploité six sources d'information permettant de poser un diagnostic sur le parc de logements vacants en France en tenant compte des limites propres à chacune (cf. Tableau 5) :

- ◆ les informations issues du recensement général de la population permettent d'évaluer le stock de logements vacants ;
- ◆ les données du fichier de la taxe d'habitation fournies par la DGFIP offrent un suivi annuel et à la commune du taux de vacance mesuré dans les bases fiscales ;
- ◆ l'exploitation du fichier Filocom permet de compléter les informations de l'INSEE sur les caractéristiques des biens vacants et un suivi dans le temps des logements vacants ;
- ◆ le répertoire du parc de logements sociaux (RPLS) donne une image fidèle au 1^{er} janvier de la vacance dans le parc social ;
- ◆ les données fournies par la société ERDF et relatives aux branchements électriques des logements complètent les informations sur la durée de la vacance observée sur le territoire ;
- ◆ enfin les résultats de l'enquête nationale sur le logement (ENL) conduite par l'Insee offrent, indirectement, des éléments qualitatifs sur les biens vacants détenus par des particuliers.

Les constats détaillés dans la présente annexe s'appuient principalement sur l'exploitation des informations quantitatives susmentionnées ainsi que sur les éléments collectés par la mission au cours des entretiens qu'elle a conduits en Ile-de-France et dans les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Nord-Pas-de-Calais. Ces derniers ont mis en évidence la **nécessité de compléter les informations statistiques avec des enquêtes de proximité afin de poser un diagnostic complet sur la vacance dans le parc local de logements.**

Proposition n°1 : Expérimenter dans cinq intercommunalités un recensement qualitatif des biens durablement vacants doublé d'une procédure de contacts avec les propriétaires.

Tableau 5 : Les différentes sources de données pour l'analyse de la vacance utilisées par la mission

Source	Responsable	Avantages	Limites	Utilisation par la mission
Recensement général de la population	Insee	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de terrain permettant de corriger les défauts de mise à jour des autres fichiers 	<ul style="list-style-type: none"> Vision subjective de l'enquêteur notamment pour l'identification du caractère habitable et de la destination des logements 	<ul style="list-style-type: none"> Estimation du nombre de logements vacants sur le territoire
Enquête nationale sur le logement	Insee	<ul style="list-style-type: none"> Éléments d'information qualitatifs 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête réalisée auprès des occupants, les informations collectées sur la vacance le sont donc de manière indirecte au moment de l'entretien auprès de multipropriétaires Echantillon de taille limitée et uniquement constitué de particuliers 	<ul style="list-style-type: none"> Éléments qualitatifs auprès des particuliers multipropriétaires
RPLS	SOeS	<ul style="list-style-type: none"> Extraction directe des systèmes informatiques des bailleurs sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> Fichier au 1^{er} janvier 	<ul style="list-style-type: none"> Photographie de la vacance dans le parc social
Filocom	DGFIP	<ul style="list-style-type: none"> Suivi individuel des logements par le biais d'un identifiant unique Informations sur les caractéristiques des biens 	<ul style="list-style-type: none"> Mise à jour irrégulière du fichier fiscal Peu d'information sur le propriétaire en dehors de l'âge et de sa commune de résidence 	<ul style="list-style-type: none"> Borne supérieure à l'évaluation Typologie des biens vacants
Fichiers TH -TLV-THLV	DGFIP	<ul style="list-style-type: none"> Éléments d'information par commune sur l'assujettissement à la TLV/THLV 	<ul style="list-style-type: none"> Fichiers non publics réalisés sur commande de la mission 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation économétrique de l'efficacité des dispositifs fiscaux de lutte contre la vacance
Compteurs électriques	ERDF	<ul style="list-style-type: none"> Connaissance de la durée exacte de vacance 	<ul style="list-style-type: none"> Les données relatives aux compteurs improductifs ne sont pas exploitables Absence de distinction entre les logements et les locaux professionnels Pas d'archivage historique Couverture imparfaite du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Photographie de la durée de vacance sur le territoire

Source : Mission IGF-CGEDD.

2. Les logements vacants ne constituent qu'un gisement marginal et de moindre qualité pour la mobilisation du parc privé en zone tendue

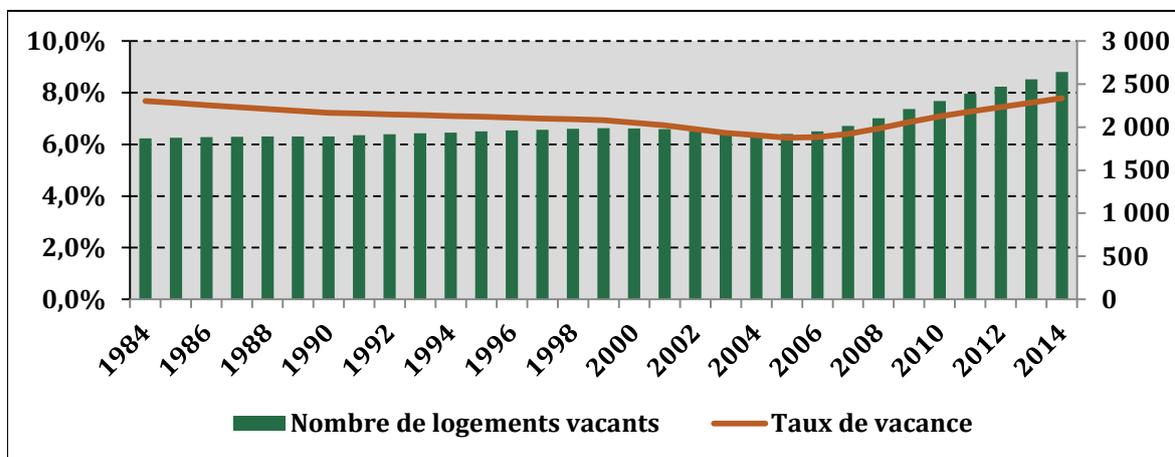
2.1. La hausse du taux de vacance au cours des dix dernières années est conjoncturelle et portée par la vacance de courte durée

2.1.1. Le taux de vacance est au plus haut depuis 30 ans sous l'effet d'une augmentation deux fois plus rapide du nombre de logements vacants depuis 2006

Le taux de logements vacants au sein de parc métropolitain a régulièrement baissé entre 1984 et 2006, passant de 7,7 % à 6,3 %. Depuis 2006, il affiche une hausse régulière et aurait atteint un plus haut historique en 2014.

Alors que le parc de logements augmente régulièrement depuis 30 ans, le stock de logements comptabilisés comme vacants est demeuré stable sur la période 1984-2006, les estimations de l'Insee issues du recensement général de la population évoluent entre 1 870 00 et 1 990 000 logements, conduisant à une baisse prolongée du taux de vacance. **Depuis 2006, le stock instantané de logements vacants a augmenté de 35 %, atteignant 2,6 millions de logements (soit 7,8 % du parc de logements) en 2014**, sans qu'un changement de méthodologie dans la mise en œuvre du recensement général de la population par l'Insee puisse expliquer cette hausse.

Graphique 3 : Logements vacants (en milliers) et taux de vacance au 1^{er} janvier (en %) entre 1984 et 2014 - France métropolitaine



*Les données calculées pour les années 2013 et 2014 sont estimées par prolongation de la tendance sur la base des données du recensement général de la population et de l'enquête logement (Insee).

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; Données Insee recensement général de la population.

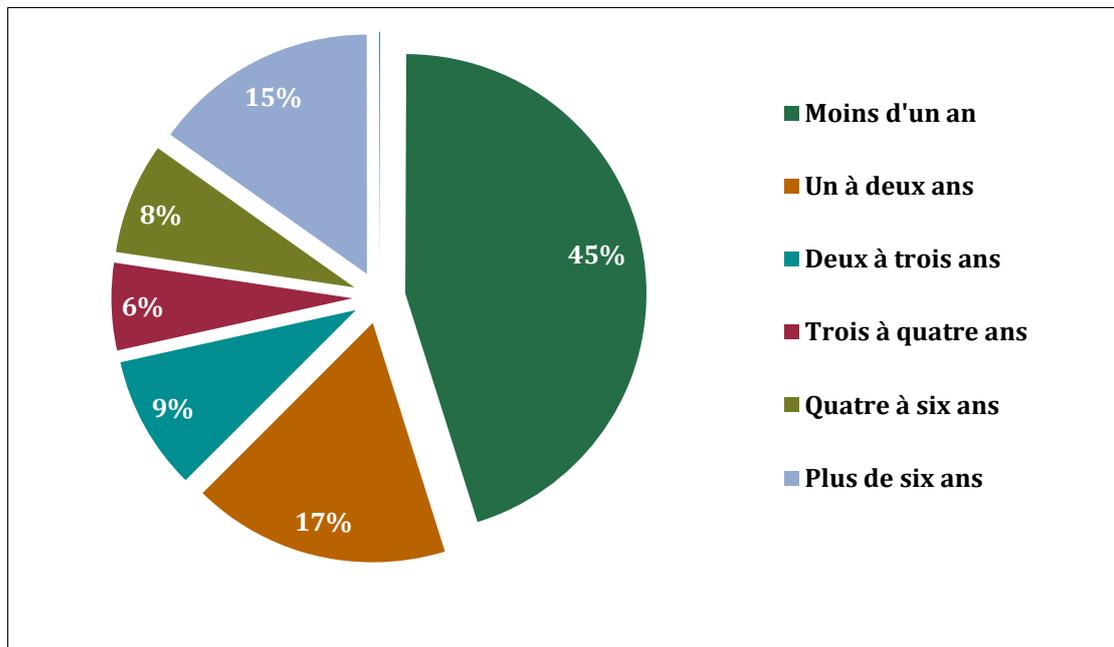
2.1.2. Dans le même temps, la durée moyenne de la vacance a diminué

2.1.2.1. La moitié du stock de logements vacants l'est depuis moins d'un an

Au niveau national, 45 % des logements identifiés comme vacants dans les bases fiscales au 1^{er} janvier 2013 le sont depuis moins d'un an. Cette proportion atteint 62 %, soit près de deux-tiers du stock, pour les locaux vacants depuis moins de deux ans.

Les indicateurs, comme le taux de vacance, fondés sur une mesure instantanée du stock de locaux vacants, reflètent donc principalement des situations de vacance passagère entre deux occupations.

Graphique 4 : Répartition du stock de logements vacants en 2013 par durée de vacance selon les bases fiscales



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

2.1.2.2. La durée moyenne de vacance a diminué de 6 % depuis 2007

La photographie du parc de logements vacants à un instant donné doit être complétée par une analyse de la durée de la vacance afin de distinguer la vacance frictionnelle de la vacance de long terme. **Pourtant, aucune information publique relative au parc de logements vacants n'offre une telle analyse.**

La mission a créé un indicateur de la durée moyenne de vacance telle qu'approchée par les bases fiscales et par les données ERDF sur les branchements électriques inactifs. Compte tenu des limites propres aux bases de données disponibles la valeur obtenue surestime la durée réelle de vacance des logements (cf. Encadré 3), elle permet toutefois d'obtenir une vision synthétique :

- ◆ de la durée de vacance moyenne observée dès lors qu'un logement est identifié comme vacant (« durée de vacance ») ;
- ◆ de la durée de vacance pondérée sur l'ensemble du parc (« durée de vacance pondérée »).

Encadré 3 : Construction d'un indicateur de durée moyenne de vacance

La date de sortie du dernier occupant d'un logement n'étant pas connu, la durée de vacance doit être reconstituée de manière approchante. Les bases fiscales permettent de distinguer les logements vacants en fonction du nombre d'années depuis leur dernière imposition à la taxe d'habitation. Au-delà de six ans de vacance, les logements sont regroupés en une catégorie unique. Il est alors possible d'approcher la durée de vacance en supposant qu'au sein d'une même classe les logements vacants se répartissent régulièrement. Par exemple, on suppose que les logements vacants depuis deux à trois ans, sont vacants depuis deux ans et demi. Pour les logements vacants depuis plus de six ans la mission a retenu une durée moyenne de vacance de huit ans.

Une approche similaire est retenue pour les données ERDF qui ne permettent de distinguer les logements vacants qu'en trois classes : branchement inactif depuis moins d'un an, branchement inactif entre un et deux ans, branchement inactif depuis plus de deux ans. Pour cette dernière catégorie, la durée moyenne de vacance retenue est identique à celle calculée sur la base des données fiscales afin de permettre une comparabilité des deux indicateurs soit 4,9 années.

▪ **Avantages :**

- Construction d'un indicateur synthétique permettant de refléter les caractéristiques de la vacance sur un territoire
- Information complémentaire à celle apportée par l'analyse du taux de vacance
- Possibilité d'un suivi dans la durée.

▪ **Limites :**

- Indicateur simplifié en l'absence d'un suivi fin de la durée de vacance
- La durée moyenne de vacance ainsi calculée surestime la durée réelle de vacance notamment en raison :
 - d'une hypothèse de répartition des logements vacants par classe conservatrice. Parmi les logements vacants depuis plus d'un an mais moins de deux ans, il est probable que plus de la moitié soit en réalité vacant depuis moins d'un an et demi ;
 - d'une surestimation du nombre de logements durablement vacants dans les bases fiscales comme dans les bases ERDF (logements démolis, erreur d'affectation dans la destination de certains locaux, locaux annexes non utilisés mais bénéficiant d'un branchement électrique spécifique, notamment les « chambres de bonnes » en ville, etc.).

Source : Mission IGF-CGEDD.

L'analyse des bases de données fiscales (fichier Filocom) permet de **mesurer une hausse de la vacance depuis 2007 principalement portée par la vacance de courte durée :**

- ◆ les logements vacants depuis moins de deux ans représentent 60 % du stock mais 74 % de la hausse du nombre de logements vacants entre 2007 et 2013 ;
- ◆ sur la même période, le stock de locaux vacants depuis plus de six ans a diminué de 10 %.

La durée moyenne de vacance des logements « fiscalement vacants » a baissé de 2,51 à 2,35 années, soit 6,4 %, entre 2007 et 2013. Le même indicateur calculé sur la base des données ERDF relatives aux branchements électriques donne une mesure plus élevée de la durée moyenne de vacance parmi les biens présentant des compteurs inactifs. Toutefois, ce résultat n'est pas directement comparable avec la mesure issue des bases fiscales et doit être mis en perspective avec la surestimation de la vacance de long terme observée dans les bases ERDF (cf. *supra*).

Annexe I

Tableau 6 : Durée moyenne de vacance mesurée dans les bases fiscales et ERDF

Indicateur (en années)	Données fiscales (FILOCOM)		Branchements électriques
	2007	2013	2015
Durée de vacance moyenne du parc de logements vacants	2,51	2,35	2,72
Durée de vacance pondérée de l'ensemble du parc	0,20	0,20	0,16

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013 et ERDF 2015.

La durée de vacance pondérée de l'ensemble du stock de logements permet de compléter l'analyse en prenant non seulement en compte l'évolution de la durée de vacance mais également celle du stock de logements vacants. Or, **sur l'ensemble du parc de logements métropolitain, la durée de vacance pondérée observée au travers des données fiscales est stable à deux mois et demi (0,20 années) entre 2007 et 2013**. La baisse de la durée de vacance compense donc l'augmentation du stock de logements vacants. Les données issues des compteurs ERDF donnent, en juillet 2015, une durée de vacance pondérée sur l'ensemble du parc encore inférieure avec moins de deux mois (0,16 années).

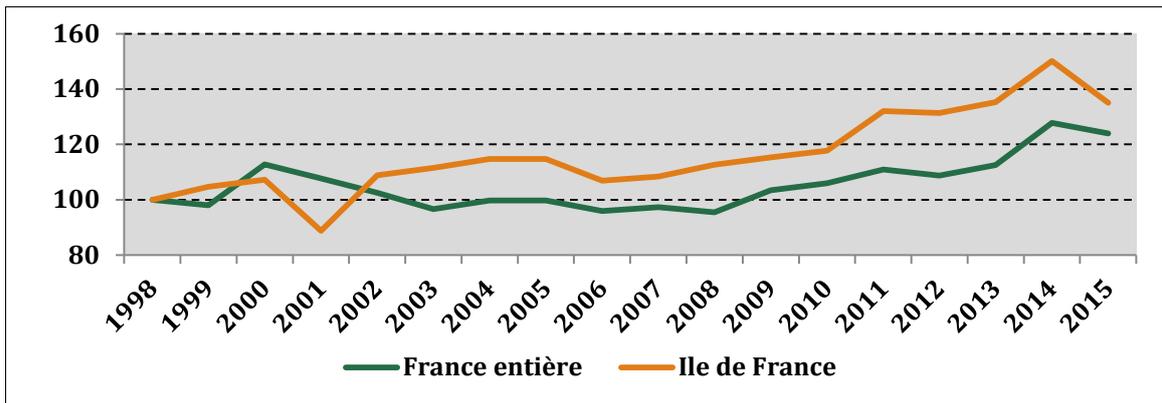
2.1.3. L'accroissement du stock instantané de logements vacants s'explique par une hausse de la vacance frictionnelle et la remise en état d'une partie du parc locatif privé

2.1.3.1. Les durées de mise en location comme le volume de biens locatifs mis en travaux ont augmenté depuis 2006

Sur le marché locatif, la durée de mise en location a régulièrement augmenté au cours des dernières années. L'observatoire Clameur⁸ publie un indice de la durée de la vacance locative, c'est-à-dire de la durée moyenne entre deux occupants observée parmi les biens proposés à la location (« vacance commerciale »), sur la base des informations communiquées par ses membres, notamment des foncières, administrateurs de biens et chambres syndicales des propriétaires immobiliers (union national des propriétaires immobiliers - UNPI). Ces dernières permettent de mesurer une **augmentation de plus de 30 % de la durée de la vacance locative depuis 2006** reflétant une **hausse de la vacance frictionnelle** qui conduit à une hausse du stock instantané de logements vacants et corrobore les observations d'une baisse de la durée moyenne de vacance.

⁸ Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.

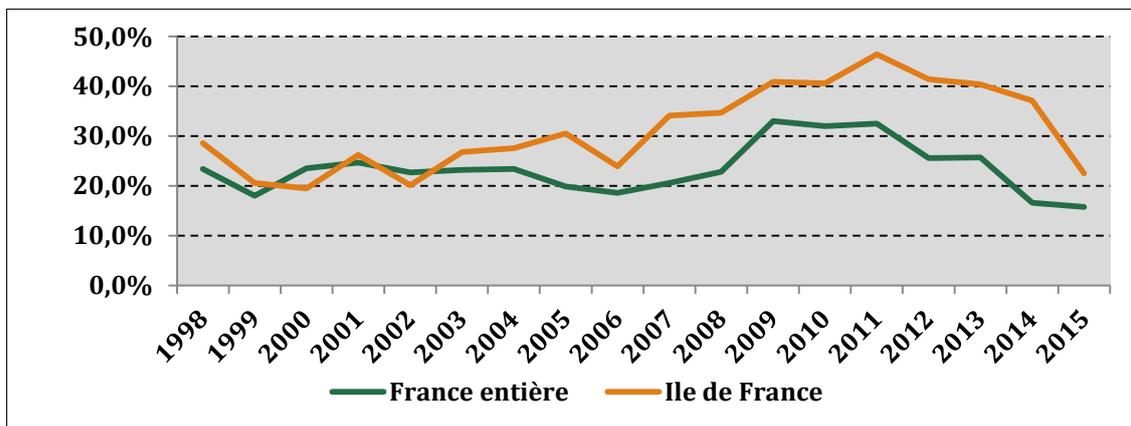
Graphique 5 : Indice de la durée de vacance locative



Source : Observatoire Clameur.

En outre, la proportion des biens ayant fait l'objet de travaux avant leur remise en location a également connu une hausse de 40 % entre 2006 et 2013 au niveau national (69 % en Ile-de-France) conduisant au retrait temporaire du marché de biens locatifs.

Graphique 6 : Part des biens remis en location après travaux

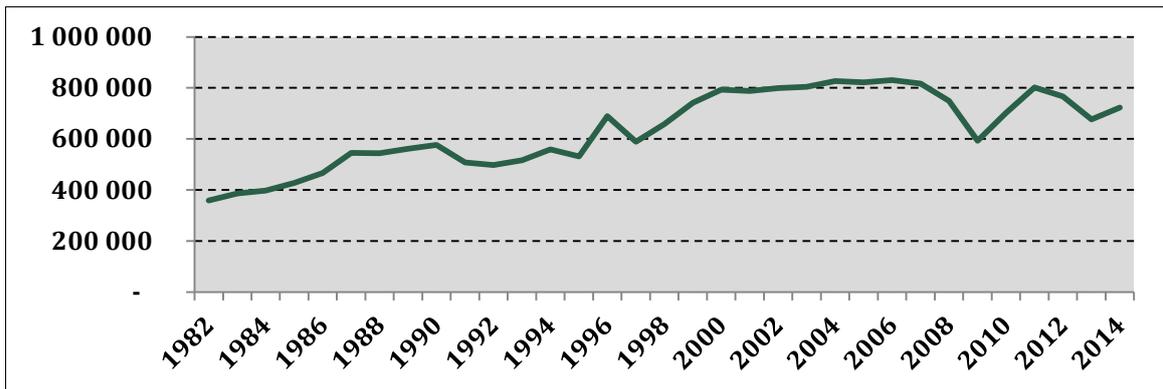


Source : Observatoire Clameur.

2.1.3.2. La baisse du volume de transactions et l'allongement du délai d'écoulement des logements neufs ont également contribué à la hausse de la vacance frictionnelle

Sur le marché des transactions immobilières, le volume de cessions de biens qui avait atteint un niveau historiquement élevé avec plus de 810 000 transactions par an entre 2000 et 2006 a diminué de 11 % avec 725 000 transactions annuelles en moyenne sur la période 2007-2014.

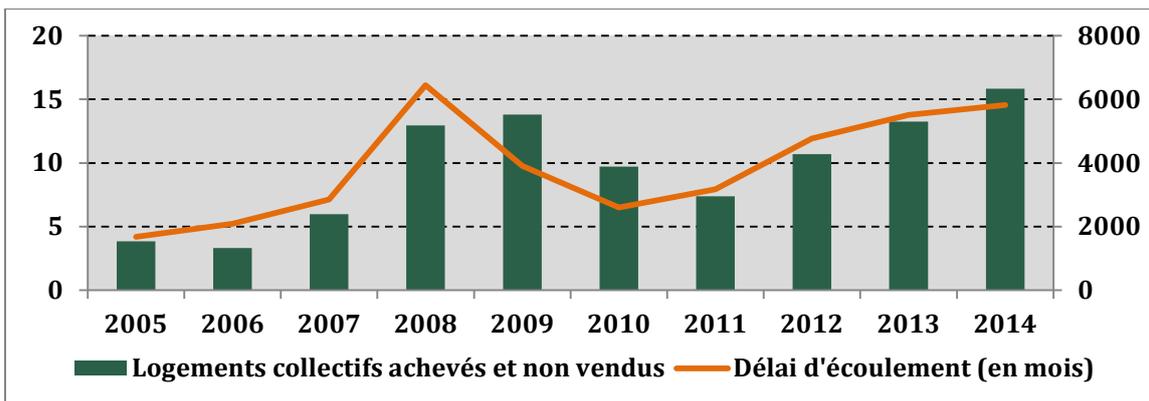
Graphique 7 : Volume annuel de ventes de logements dans le parc ancien



Source : CGDD-SOeS.

La baisse du nombre de transactions, associée à un **allongement des durées de mise en vente**, est **particulièrement visible sur les programmes neufs**. La **durée d'écoulement des logements neufs** et le **stock de logements achevés non vendus ont triplé depuis 2007**. La contribution directe des logements neufs vides représente toutefois un volume limité qui n'expliquent que 2 % de la hausse du stock de locaux vacants.

Graphique 8 : Délai d'écoulement des logements neufs et stock de logements achevés invendus



Source : CGDD - SOeS.

La **hausse de la vacance de courte durée observée depuis 2007** apparaît donc soutenue par des facteurs conjoncturels sur le marché immobilier ainsi qu'une **hausse des difficultés des propriétaires bailleurs à trouver rapidement un locataire correspondant à leurs attentes**.

2.2. La hausse de la vacance est concentrée sur le parc privé le moins attractif

2.2.1. Le stock de logements vacants est un parc ancien, de petite taille et de faible niveau de confort

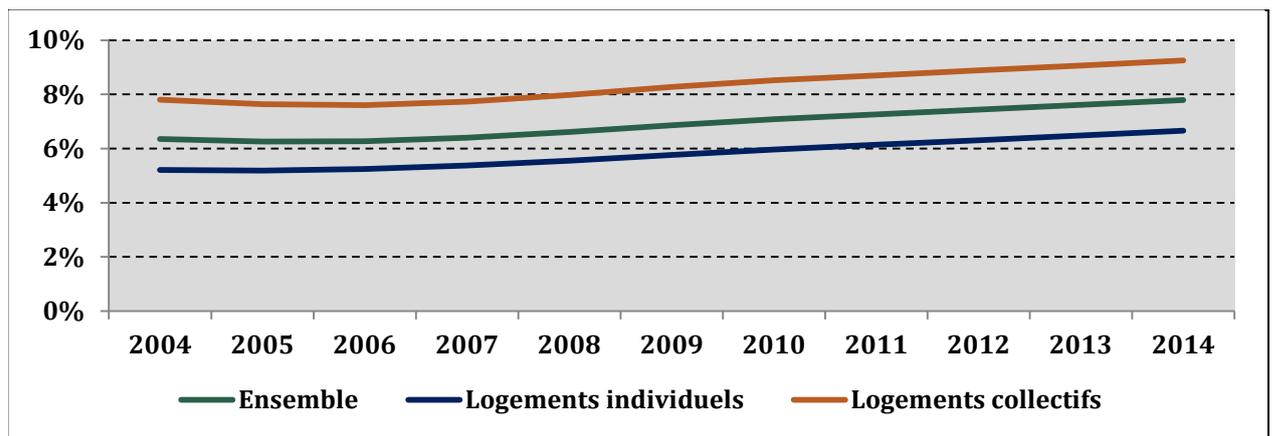
2.2.1.1. La vacance est structurellement plus élevée dans l'immobilier collectif que les maisons individuelles

Alors que les logements collectifs représentent 43,8 % du parc de logements en 2014, soit 14,9 millions de logements, ils contribuent à hauteur de 52,0 % du stock de logements vacants. Le taux de vacance dans les logements collectifs mesuré par le recensement général de la population (9,3 %) est supérieur de 39 % à celui observé dans les logements individuels (6,7 %).

La **différence de 2,5 points** est stable depuis 2004 et reflète avant tout un **écart entre le taux de vacance frictionnel dans les deux parcs individuel et collectif** en raison :

- ◆ d'une rotation plus fréquente des appartements, notamment de petite surface (cf. *infra*) par rapport aux maisons individuelles ;
- ◆ d'une surreprésentation des biens collectifs dans le parc locatif.

Graphique 9 : Taux de vacance dans le parc de logements



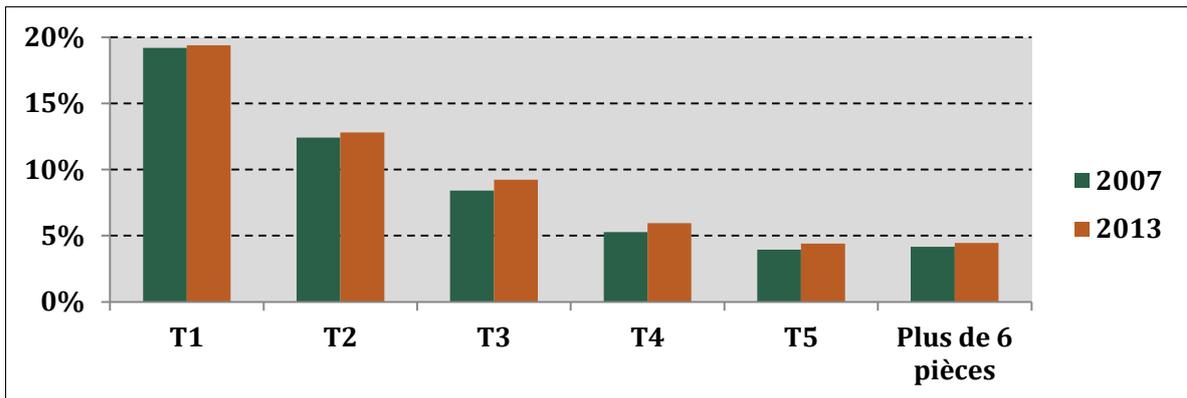
Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; Données Insee-SOeS estimation du parc annuel de logements.

2.2.1.2. Le stock de logements vacants est constitué pour moitié de locaux de moins de deux pièces

La taille du logement est un facteur explicatif majeur de la vacance. **Les logements de petite taille (T1/T2) sont trois fois plus fréquemment vacants que ceux comptant plus de quatre pièces** sous l'effet :

- ◆ d'un taux de rotation structurellement plus élevé des occupants (logements étudiants, jeunes couples, etc.) par rapport aux logements familiaux ;
- ◆ du maintien hors marché de logements de très petite surface (chambres de service, etc.).

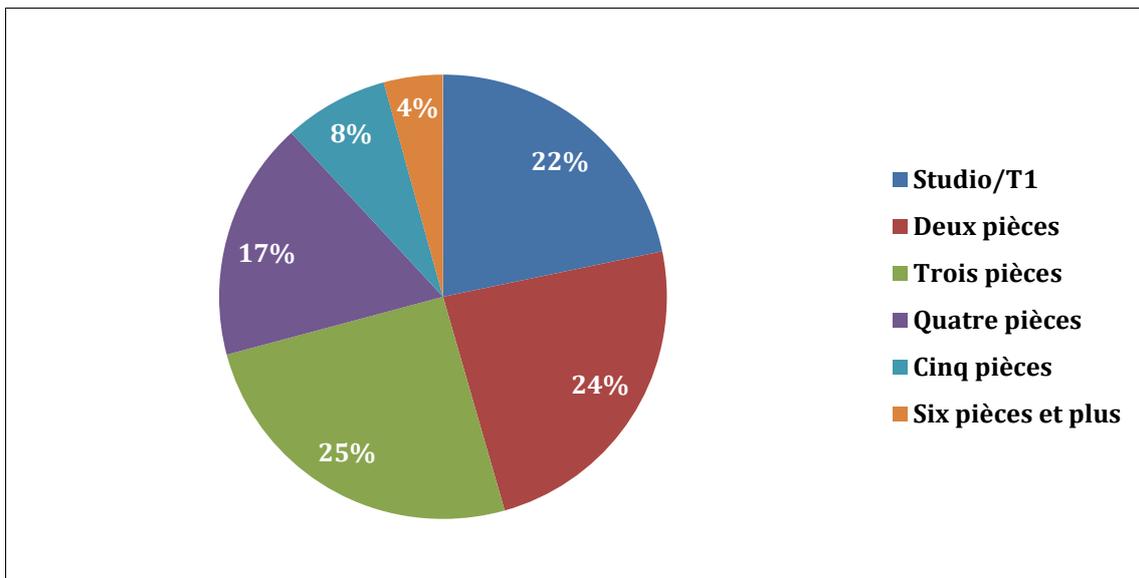
Graphique 10 : Taux de vacance en fonction de la taille du logement (France métropolitaine)



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

Les logements de moins de deux pièces représentent 46 % du stock des logements vacants en 2013. A l'inverse, moins de 30 % des logements vacants ont au moins quatre pièces.

Graphique 11 : Répartition des logements vacants en 2013 par taille



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données Filocom 2013.

2.2.1.3. La proportion des logements de qualité médiocre est six fois plus élevée parmi les locaux vacants que dans le parc total de logements

Les données fiscales permettent d'approcher la qualité du bien au travers du classement cadastral. Ce dernier sert de base au calcul de la valeur cadastrale du bien et notamment à la détermination de l'assiette de la taxe foncière. Le classement cadastral du bien n'est pas mis à jour régulièrement et mesure imparfaitement la qualité des logements. Cependant, son analyse met en avant le **caractère dégradé du parc de logements vacants**.

Annexe I

En 2013, le taux de vacance parmi les logements de moindre qualité (classement cadastral 7 et 8) s'élevait à 26,3 % soit cinq fois plus que dans les logements de meilleure qualité (classement cadastral de 1 à 4). La moindre qualité des biens vacants se reflète également au travers de leur ancienneté. Les données du recensement général de la population mettent ainsi en évidence que la proportion de logements vacants est 2,4 fois plus élevée parmi les biens construits antérieurement à 1946 que parmi ceux construits après 1991.

Tableau 7 : Evolution du taux de vacance en fonction du classement cadastral du logement

Confort (classement cadastral)	Part du parc de logement		Taux de vacance	
	2007	2013	2007	2013
Grand Luxe à confortable (1 à 4)	10,5 %	11,3 %	5,7 %	5,7 %
Assez confortable (5)	47,5 %	50,1 %	6,0 %	6,7 %
Ordinaire (6)	35,5 %	33,8 %	9,4 %	10,7 %
Médiocre (7 et 8)	6,5 %	4,7 %	23,5 %	26,3 %

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

Dans un contexte d'amélioration générale de la qualité du parc (les logements de classement cadastral 6 à 8 représentaient 52 % du parc de logement en 2007 et 48 % en 2013), **le taux de vacance augmente pour les biens dégradés (+2,8 points)** alors qu'il est resté stable pour les biens les plus confortables.

La hausse du stock de logements vacants reflète la perte d'attractivité d'une partie du parc, accélérée par la hausse de l'offre disponible en particulier dans les zones les moins tendues. En 2013, d'après les données Filocom, plus de 40 % du parc de qualité médiocre était vacant dans l'Allier, la Loire (44 %) ou la Haute-Loire (43 %) tandis que cette proportion s'élevait à 15 % à Paris ou dans les Hauts-de-Seine.

Tableau 8 : Part des logements de qualité médiocre vacants dans huit départements en 2013

Département	Taux de vacance	Part des logements de classement cadastral 7 et 8 vacants
Hauts-de-Seine	7,4 %	15,4 %
Paris	8,6 %	16,0 %
Eure	7,6 %	16,3 %
Val-de-Marne	7,2 %	16,5 %
Moyenne nationale	8,9 %	26,3 %
Haute-Marne	13,2 %	42,2 %
Haute-Loire	13,6 %	43,3 %
Loire	12,3 %	43,5 %
Allier	14,0 %	47,6 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Filocom 2013.

2.2.2. Trois-quarts du stock de logements vacants est remis sur le marché dans les deux ans, dont les deux tiers en location

2.2.2.1. En zone tendue, près de 80 % du stock instantané de logements vacants correspond à une inoccupation passagère dans le cadre du fonctionnement normal du marché du logement

La mission a reconstitué, à l'aide des fichiers Filocom de 2005 à 2013, le suivi d'une cohorte de logements vacants depuis 2005 dans des marchés tendus : Paris et le département des Bouches-du-Rhône. Cette approche présente des limites notamment dans la mesure où le suivi d'une cohorte conduit à surestimer l'ampleur de la vacance durable :

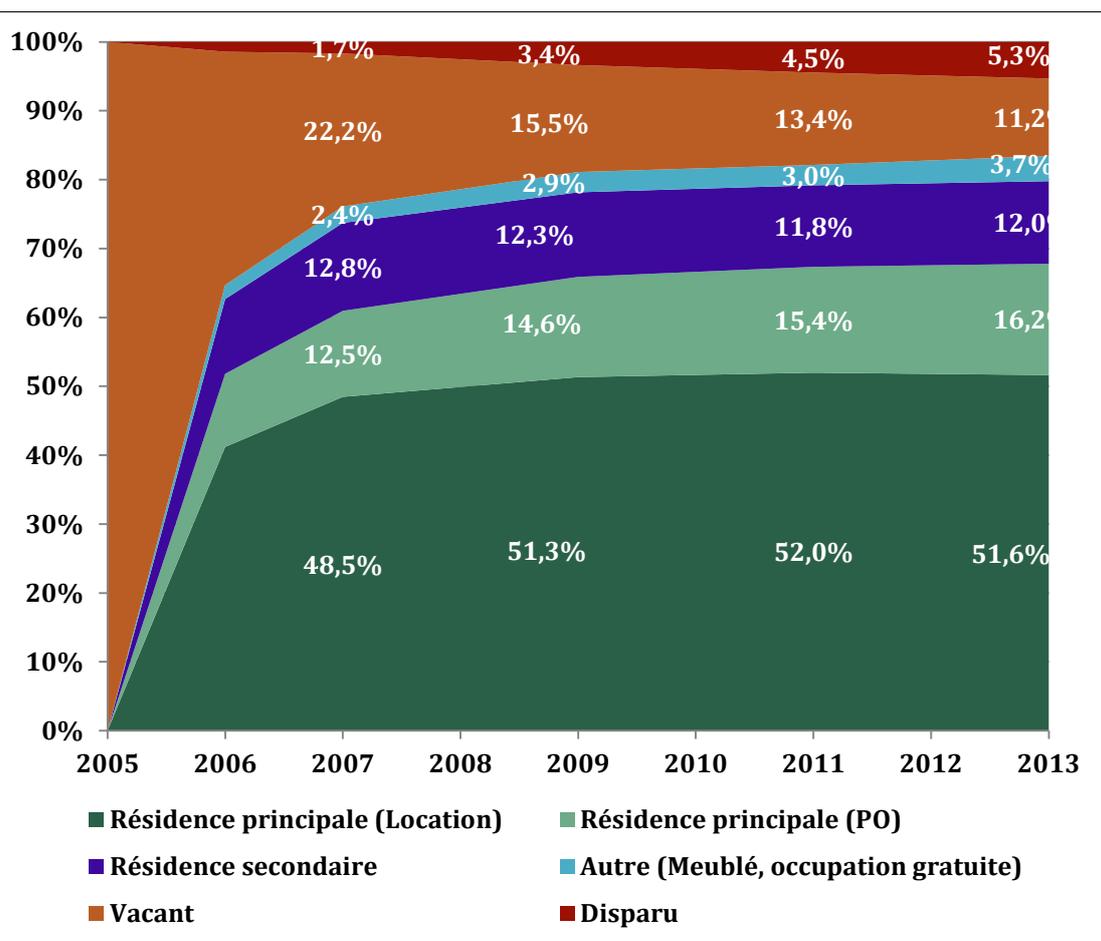
- ◆ en considérant comme durablement vacants des logements occupés entre deux dates d'examen (tous les logements identifiés comme vacants en 2005 et 2010 n'ont pas été vides pendant cinq ans) ;
- ◆ en s'appuyant sur les données fiscales qui surestiment elles-mêmes la vacance de longue durée en classant, par erreur, des biens comme des logements inhabités tout au long de l'examen alors que ceux-ci n'ont, de fait, pas une vocation d'habitation.

Toutefois, cette analyse permet de mieux appréhender la durée de vacance et le devenir des locaux vacants en particulier en zone tendue :

- ◆ **l'essentiel du stock de logements vacants concerne des biens temporairement inoccupés dans le cadre du fonctionnement normal du marché du logement** : au 1^{er} janvier 2007, soit deux ans après le début de l'examen, 78 % des logements identifiés comme vacants au 1^{er} janvier 2005 à Paris ne l'étaient plus. Dans les Bouches du Rhône, cette proportion s'élevait à 75 % des logements vacants ;
- ◆ près de 60 % du parc identifié comme vacant en 2005 dans les zones analysées (Paris et Bouches-du-Rhône) a une **finalité locative. Le niveau de la vacance y est donc directement influencé par le dynamisme et la fluidité du marché locatif local** ;
- ◆ 6 % des biens sont, à l'inverse, dans une situation de vacance durable en attente de leur démolition. Le processus de destruction des biens s'inscrit dans la durée puisqu'au bout de quatre ans à Paris, moins de la moitié des biens qui auront disparu au bout de huit ans ont effectivement été démolis. **Les biens ayant vocation à être démolis, généralement inhabitables, expliquent ainsi plus d'un tiers de la vacance de plus de six ans et contribuent donc à alimenter le stock de logements identifiés comme durablement vacants** ;
- ◆ la part des logements vacants représente toujours 10 à 15 % des biens, même au bout de huit ans, reflétant :
 - des **biens en situation de vacance prolongée** ;
 - des **biens en situation de vacance intermittente mais fréquente** (biens vacants en 2005, occupés puis redevenus vacants sur la période d'analyse).

Annexe I

Graphique 12 : Evolution de la destination des logements vacants à Paris en 2005



*L'année 2006 est reconstruite par extrapolation des résultats de l'étude SOeS de 2013.

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données FILOCOM - SOeS.

La comparaison entre Paris et les Bouches-du-Rhône met en évidence des **dynamiques comparables dans les deux régions en termes de destination des logements vacants et de rythme de remise sur le marché**. La part des biens remis ayant vocation à être vendus y est toutefois plus élevée (21 % au lieu de 16 %), tout comme la proportion de biens durablement vacants.

Tableau 9 : Evolution entre 2005 et 2013 du parc de logements vacants en 2005 à Paris et dans les Bouches-du-Rhône

Destination du parc de logements vacants en 2005 (en %)	Paris				Bouches-du-Rhône			
	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Résidence principale - Location	48,5	51,3	52,0	51,6	47,6	48,7	49,5	47,8
Résidence principale - Propriétaire occupant	12,5	14,6	15,4	16,2	16,1	18,7	20,2	21,3
Résidence secondaire	12,8	12,3	11,8	12,0	6,7	5,3	5,2	5,1
Autre (Meublé, occupation gratuite)	2,4	2,9	3,0	3,7	2,1	2,4	2,5	3,0
Vacant	22,2	15,5	13,4	11,2	25,1	20,8	17,2	16,3
Disparu (Destruction ou changement d'usage)	1,7	3,4	4,5	5,3	2,4	4,0	5,4	6,4

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données FILOCOM -Service de l'observation et des statistiques.

2.2.2.2. La vacance durable ou répétée se concentre en zone rurale et parmi les biens dégradés

Le SOeS a développé la même approche sur un ensemble de 1 million de logements en France métropolitaine entrés en vacance en 2000⁹. Cette étude peut servir de comparaison aux travaux de la mission pour l'ensemble du marché français. Près de 60 % sont réoccupés un an et plus de 70 % après deux années. Après quatre ans :

- ◆ 47 % des biens étaient loués ;
- ◆ 21 % des locaux étaient remis sur le marché sous forme de résidences principales occupées par leur propriétaire ;
- ◆ 20 % étaient encore ou à nouveau vacants, soit davantage qu'en région parisienne mais une proportion comparable à celle observée en 2009 dans les Bouches-du-Rhône ;
- ◆ 8 % constituaient des résidences secondaires ;
- ◆ 4 % des biens avaient disparu.

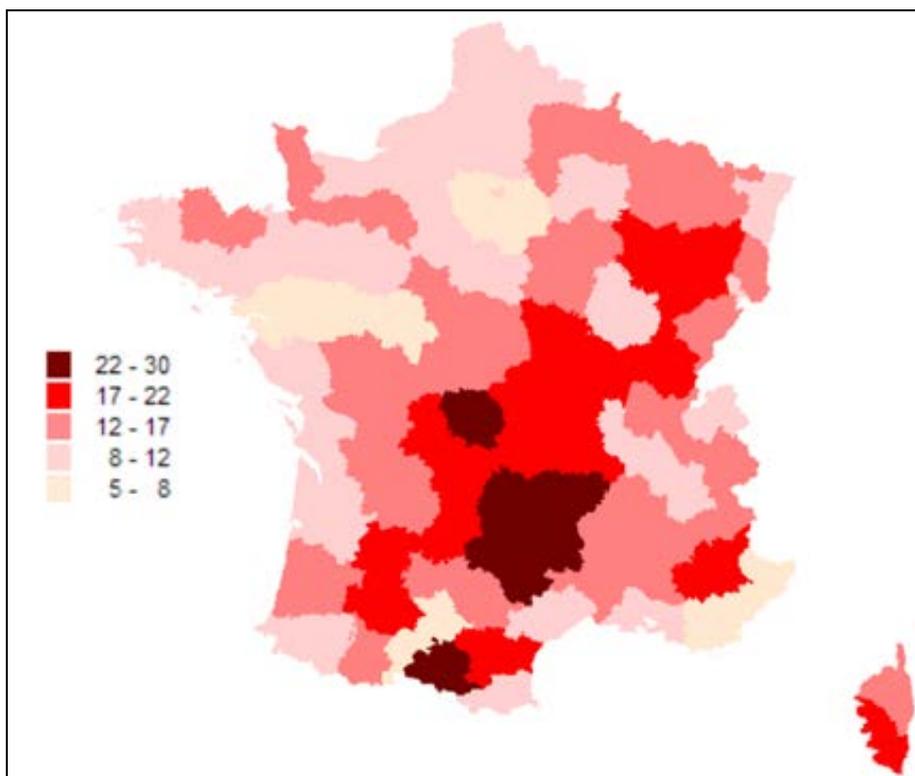
Parmi les 25 % de logements vacants après deux ans (« vacance durable »), plus d'un tiers des biens seraient définitivement vacants et en attente de leur démolition. La vacance durable se concentre dans les territoires ruraux, en particulier en Bourgogne, dans le Massif central et la région Languedoc-Roussillon (cf. Graphique 13) ainsi que parmi le parc le plus dégradé. Ce dernier constat est confirmé par :

- ◆ les enquêtes de terrain conduites par les collectivités locales qui mettent en évidence la proportion du parc vacant non habitable en l'état. Par exemple, l'étude conduite en novembre 2011 par l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise¹⁰ a permis de constater que 26 % des logements vacants depuis plus de trois ans dans la région sont potentiellement insalubres contre moins de 6 % pour ceux vacants depuis moins d'un an ;
- ◆ le sondage conduit par l'institut BVA, dans le cadre de la mission (cf. Annexe III) auprès de propriétaires de logements identifiés dans les bases fiscales comme vacants depuis au moins deux ans en 2015 en Ile-de-France met en évidence que pour 28 % des propriétaires interrogés la situation de vacance durable était expliquée par le mauvais état du bien jugé inhabitable en l'état par 73 % d'entre eux.

⁹ Etude « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable » ; juillet 2013

¹⁰ Les logements vacants dans Toulon Provence Méditerranée: quel poids réel de la vacance structurelle ?

Graphique 13 : Part des logements vacants en 2000 dont la vacance persiste durablement



Source : Etude SOeS - Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable.

2.3. Les locaux durablement vacants constituent un gisement marginal de logements mobilisables (0,8 % du parc) en zone tendue

Le recoupement des sources d'information relatives à la vacance dans le parc de logements français (fiscales, INSEE, branchements électriques) et des études de terrain a permis à la mission d'évaluer le stock de logements privés en situation de vacance durable (plus de deux ans) en zone tendue.

Outre les difficultés d'estimation du stock instantané de logements vacants, la méthodologie déployée s'appuie sur l'application de filtres successifs afin :

- ◆ d'isoler les logements sociaux ou détenus par des propriétaires publics (collectivités territoriales, État, entreprises publiques, etc.) ;
- ◆ de concentrer l'analyse sur le stock de **biens en situation de vacance durable**, avec un **seuil fixé à deux années de vacance**, les biens en situation de vacance frictionnelle étant remis sur le marché sans besoin d'intervention de la puissance publique ;
- ◆ de prendre en compte le caractère effectivement mobilisable des biens en écartant les logements en attente de démolition.

Au 1^{er} janvier 2014, la mission évalue ainsi à 228 000 le parc de logements vacants situés en zone tendue (A1, A ou B1) soit 1,3 % du parc de logements (cf. Tableau 10). En prenant en compte les biens en attente de démolition, **le volume de logements en situation de vacance durable en zone tendue et potentiellement mobilisables par la puissance publique s'élèverait à 137 000 biens, soit 0,8 % du parc de logements dans ces territoires.**

Annexe I

La remise sur le marché de ces logements peut appeler une intervention de la puissance publique. Le chiffrage indicatif évalué par la mission devra être toutefois être confronté à la réalité locale du parc afin d'analyser :

- ◆ l'état du bien et son caractère habitable : la vacance de longue durée étant concentrée sur les biens de moindre qualité (cf. *supra*) la mobilisation effective des biens pourra s'avérer complexe et coûteuse (cf. Annexe V) ;
- ◆ les raisons ayant pu conduire le propriétaire à conserver le bien vacant (cf. Annexe III).

Proposition n°2 : Publier annuellement les informations relatives à la répartition du stock de logements vacants en distinguant la durée de vacance (inférieure à un an, un à deux ans, plus de deux ans) pour chaque commune/EPCI et par type de propriétaire (parc privé, logement social, parc public).

Alors que l'absence d'informations sur la durée de vacance nourrit l'illusion d'un stock important de logements vacant, la publication de données relatives à la vacance dans le parc de logement doit permettre une meilleure compréhension de la multiplicité de la vacance par le public. En dépassant une vision agrégée et instantanée du parc de logement vacant elle offrirait une meilleure prise en compte de la réalité de la vacance dans les décisions de politiques locales de l'habitat en permettant :

- ◆ aux décideurs locaux de disposer d'une meilleure information sur le parc local de logements ;
- ◆ à l'ensemble des citoyens de s'emparer des enjeux de la vacance de longue durée et d'encourager le développement d'actions locales.

La transparence doit porter sur le parc privé, public et social afin de permettre une analyse complète de la typologie de la vacance sur chaque territoire.

Cette publication pourra s'appuyer sur les travaux déjà réalisés :

- ◆ par la DGFIP dans le cadre de la constitution du fichier FILOCOM ;
- ◆ par le CGDD pour l'exploitation des données du RPLS.

Tableau 10 : Estimation du parc de logements vacants en zone tendue durablement mobilisable en 2014

Logements	Justification - Source	Estimation
Parc de logements vacants identifiés dans les bases fiscales	Fichiers DGFIP	3 184 000
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logements détruits non mis à jour ou non habitables. Locaux non imposables à la TH identifiés comme vacants ▪ Erreurs d'identification de la destination du bien 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'exploitation des fichiers fiscaux conduit à surestimer le stock de logements vacants (cf. supra) ▪ Cette surestimation est confirmée par les données ERDF et les enquêtes de terrain. Le recensement général de la population est utilisé comme référence 	-544 000 (-17,1 %)
Parc instantané de logements vacants	Recensement général de la population (INSEE)	2 640 000
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logements sociaux ▪ Logements appartenant à des acteurs publics (État, collectivités locales, entreprises publiques) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répertoire du parc locatif social (RPLS) ▪ Fichiers DGFIP (Filocom 2013) 	-360 000 (-9,9 %)
Parc privé de logements vacants	-	2 280 000
Logements vacants en zone détendue (B2/C)	Recensement INSEE et zonage MLETR : en 2012, 50 % des logements et 60 % des logements vacants sont situés en zones B2 et C.	-1 368 000 (-60 %)
Logements privés vacants en zone tendue (Abis, A et B1)	-	910 000
Logements vacants depuis moins de deux ans	Fichiers fiscaux (Filocom) – étude conduite par la mission en 2015 sur Paris et les Bouches-du-Rhône et étude SOeS de 2011 : la part de la vacance durable varie, selon les territoires, de 15 % à 25 %	-682 000 (-75 %)
Logements durablement vacants (plus de deux ans) en zone tendue	-	228 000
Logements en attente de démolition	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre un tiers et la moitié de locaux seront détruits d'après l'analyse FILOCOM et l'étude SOeS ▪ On retient une hypothèse de 40 %- 	-91 000 (-40 %)
Logements privés vacants plus de deux ans en zone tendue hors biens en cours de démolition	-	137 000

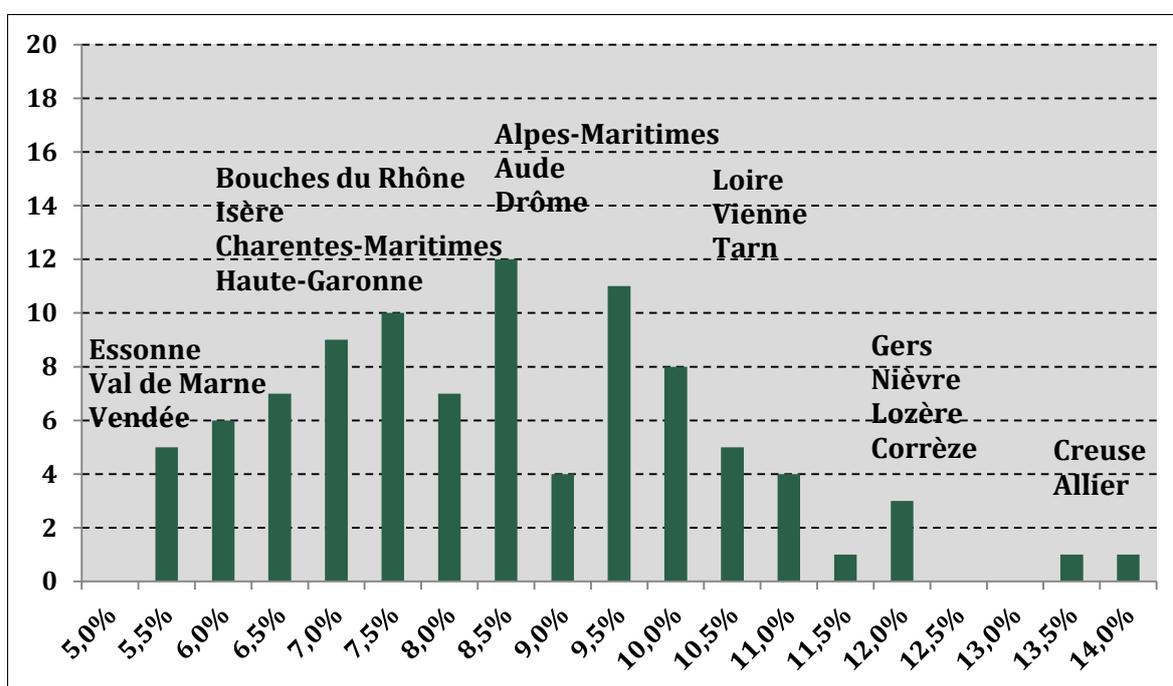
Source : Mission IGF-CGEIDD.

3. La vacance est symptomatique des difficultés propres à la déclinaison territoriale de la politique du logement et constitue donc un indicateur pertinent pourtant peu utilisé pour son pilotage local

3.1.1. Le niveau de vacance témoigne des disparités géographiques en matière de fluidité du marché immobilier, notamment en zone rurale

La répartition du stock de logements vacants en France présente des disparités prononcées entre les territoires. En 2012, le taux de vacance observé en Creuse ou dans l'Allier était près de trois fois plus élevé que dans l'Essonne, le Val-de-Marne ou en Vendée.

Graphique 14 : Répartition du nombre de départements par taux de vacance en 2012



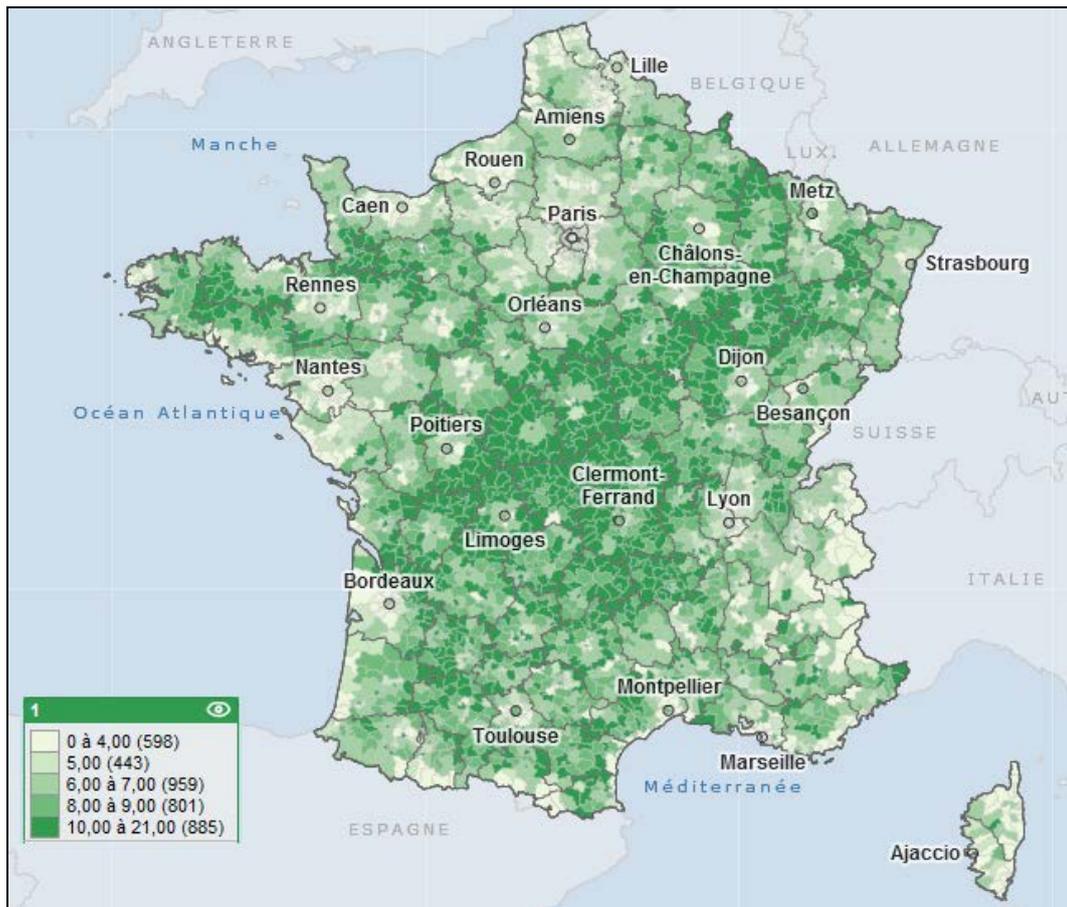
Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données INSEE RGP 2012.

3.1.1.1. Les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux

A l'échelle de l'ensemble du territoire, les cantons ruraux affichent les taux de vacance les plus élevés, notamment dans les régions Lorraine, Bourgogne, Auvergne, Poitou-Charentes et Limousin. Les communes présentant un taux de vacance supérieur à 10 % selon le recensement général de la population en 2012 sont principalement distribuées le long de la « diagonale aride » ainsi que dans les communes de l'arrière-pays breton et normand.

A l'inverse, les aires urbaines des plus grandes villes constituent des bassins attractifs où la vacance est de faible ampleur (moins de 6 %) comme dans les agglomérations de Bordeaux, Montpellier, Nantes ou Paris.

Graphique 15 : Taux de logements vacants par canton (en %) issu du recensement Insee 2012



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee ; Outil IGN Géoclip 2015.

Le stock instantané de logements vacants étant avant tout conduit par la vacance frictionnelle des biens entre deux occupations successives (cf. *supra*), la répartition géographique de la vacance met en évidence la faible, voire l'absence, de demande dans certaines zones et les difficultés de rencontre entre l'offre des propriétaires et les candidats à l'accession ou à la location.

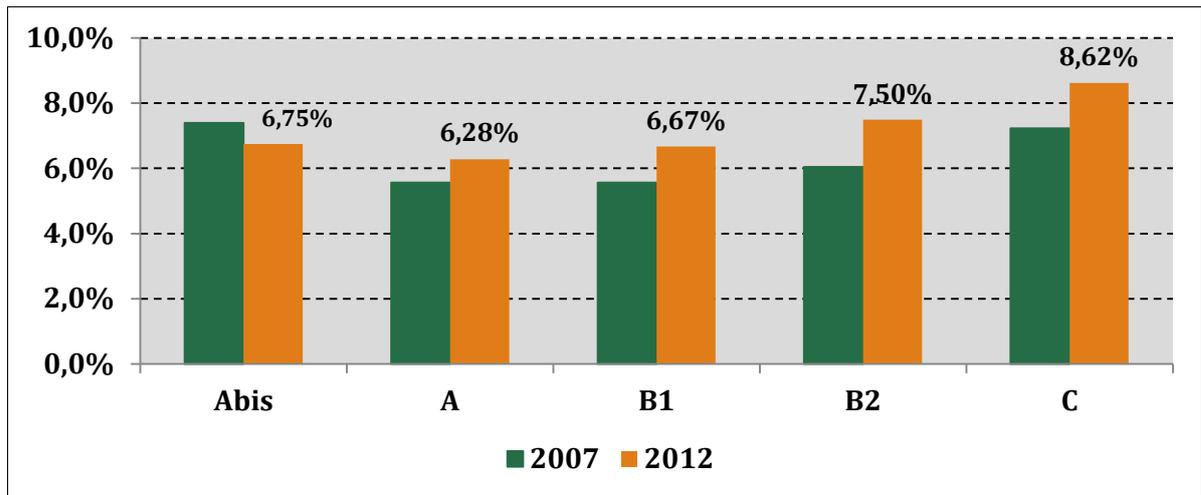
3.1.1.2. L'écart entre territoires urbains et ruraux s'est amplifié depuis 2007

Alors que la vacance est structurellement plus élevée dans les zones rurales, la hausse de la vacance observée depuis 2007 au niveau national s'est concentrée dans les territoires les plus détendus. Le taux de vacance mesuré par le recensement général de la population a augmenté de 24 % en zone B2¹¹ et de 19 % en zone C quand il a diminué de 9 % dans les communes de zone Abis. Entre 2007 et 2012, seuls le département des Hauts-de-Seine et la ville de Paris ont vu leur nombre de logements vacants diminuer. Cette observation est cohérente avec le constat d'une hausse du stock de logements vacants portée par l'augmentation de la vacance frictionnelle sur la période. Les durées de mise en vente et de remise en location se sont allongées dans les zones les plus détendues où la demande est faible.

Plus généralement, le taux de vacance augmente en fonction de la zone de tension des biens, à l'exception de la zone Abis (Paris et région parisienne) où la part de l'immobilier collectif et des logements de petite surface conduit à une rotation plus fréquente des biens qu'en zone A.

¹¹ Zonage prévu à l'arrêté du 01/08/2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Graphique 16 : Taux de vacance en fonction des zones de tension (en %)



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee.

3.1.2. La vacance est un indicateur de l'attractivité d'un territoire et du besoin en logement

3.1.2.1. Un taux vacance durable élevé reflète un faible dynamisme démographique

La vacance durable des logements sur un territoire est la traduction d'une absence de demande pour une partie du parc de logements. Dans les zones en déclin démographique, la surabondance d'offre de logements créée par le départ des ménages renforce la concurrence entre les biens proposés à la vente ou à la location. **Le lien entre la vacance observée et la dynamique démographique locale est étroit, y compris dans les grandes villes.** Entre 2007 et 2012, les villes de plus de 10 000 ménages ayant perdu le plus de population ont connu une augmentation de leur taux de vacance comprise entre 21 % et 169 %.

Tableau 11 : Evolution du taux de vacance dans les quinze communes de plus de 10 000 ménages présentant le plus faible solde démographique entre 2007 et 2012

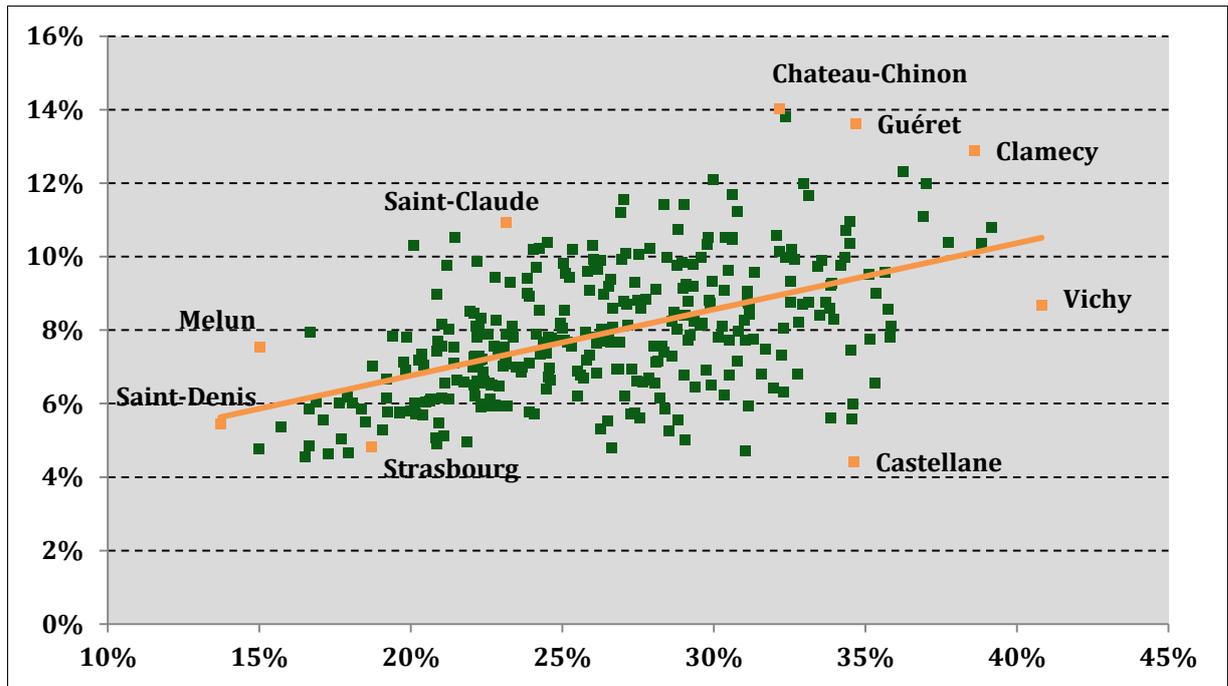
Commune	Taux de vacance 2007	Taux de vacance 2012	Evolution du taux de vacance entre 2007 et 2012	Evolution du nombre de ménages entre 2007 et 2012
Lens (62)	6,6 %	14,2 %	115,2 %	-8,6 %
Vallauris (06)	5,0 %	8,9 %	78,0 %	-7,2 %
Pau (64)	8,4 %	15,0 %	78,6 %	-5,6 %
Saint-Dizier (52)	9,3 %	12,6 %	35,5 %	-5,6 %
Le Creusot (71)	11,2 %	14,2 %	26,8 %	-5,4 %
Les Mureaux (78)	6,8 %	8,2 %	20,6 %	-5,4 %
Dieppe (76)	8,1 %	12,0 %	48,2 %	-4,8 %
Auxerre (89)	7,8 %	11,5 %	47,4 %	-4,7 %
Moulins (03)	10,7 %	14,0 %	30,8 %	-4,2 %
Nevers (59)	13,2 %	16,1 %	22,0 %	-4,0 %
Sarcelles (95)	3,2 %	8,6 %	168,8 %	-4,0 %
Montluçon (03)	11,7 %	15,5 %	32,5 %	-3,3 %
Tarbes (65)	12,1 %	16,0 %	32,2 %	-3,1 %
Brive-la-Gaillarde (19)	10,0 %	12,6 %	26,0 %	-3,1 %
Sevrans (93)	3,6 %	4,7 %	30,6 %	-3,0 %

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee.

Annexe I

Sur l'ensemble des arrondissements métropolitains, la mission calcule une corrélation positive de 0,52 entre le taux de vacance et la part de la population âgée de plus de 60 ans. La vacance observée augmente avec l'âge moyen de la population de l'arrondissement en dépit d'une moindre mobilité résidentielle des personnes âgées, qui devrait conduire à une baisse de la rotation des biens. **L'augmentation du taux de vacance avec l'âge moyen de la population souligne le caractère structurel de la vacance dans des zones en déclin démographique.**

Graphique 17 : Taux de vacance observé par arrondissement en 2012 en fonction de la part de la population âgée de plus de 60 ans



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee Recensement de la population 2012.

3.1.2.2. La vacance offre une mesure indirecte de la demande locale en logements

Dans 7 000 communes, essentiellement concentrées dans les régions Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin, l'accroissement du nombre de logements vacants entre 2007 et 2012 est supérieur à l'évolution du nombre de logements. Ces territoires représentent 16 % du parc de logements français en 2012 (soit 5,2 millions de logements) mais contribuent à hauteur de 31 % à la hausse du stock de logements vacants sur la période.

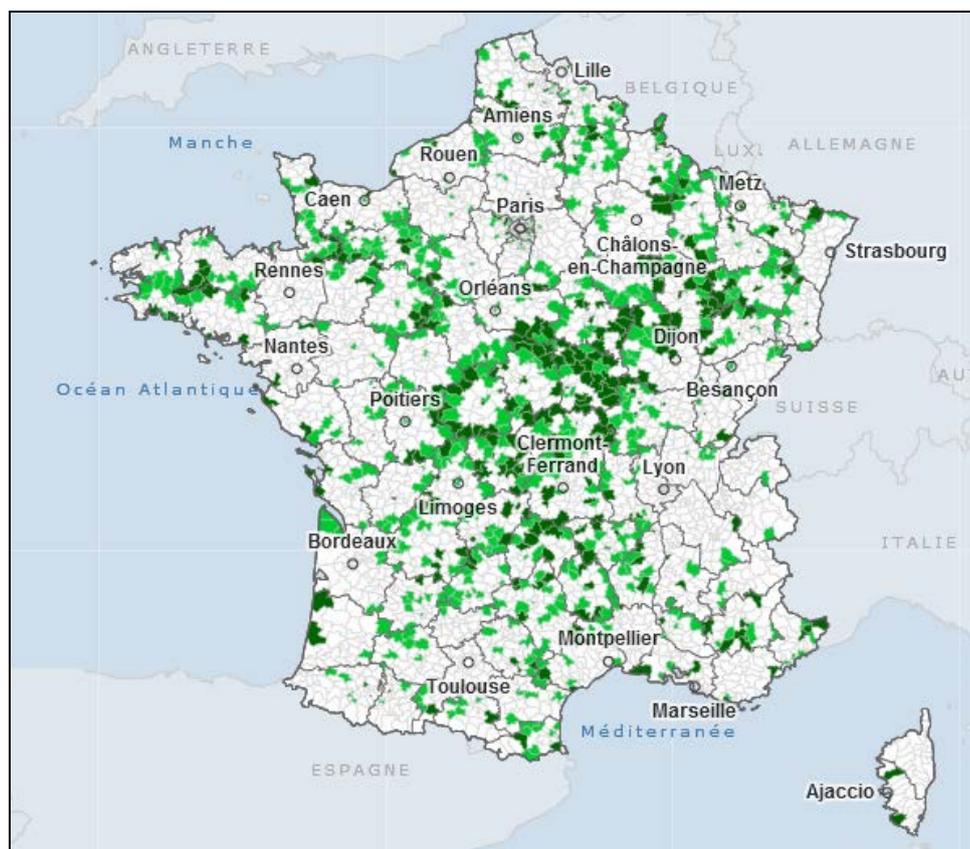
Dans ces communes, principalement rurales et de petite taille (50 % des communes concernées ont un parc total inférieur à 230 logements), le ralentissement du marché immobilier est tel que **la création de nouveaux logements a été au moins intégralement compensée par l'apparition de logements temporairement ou durablement vides**. Plusieurs grandes villes se distinguent également, comme Pau, où l'augmentation du stock de logements vacants est près de trois fois supérieure à l'accroissement du parc de logements sur le territoire de la commune en dépit d'une dynamique de construction (hausse de 2,5 % de la taille du parc de logements entre 2007 et 2012). Des ratios équivalents peuvent être observés dans des villes comme Tarbes, Sarcelles, Roubaix ou Châteauroux (cf. Tableau 12). A Lens, Brive-la-Gaillarde, Auxerre ou Nevers, le stock de logements vacants instantané a augmenté de plus de 600 unités sur la période alors même que le parc de logements sur la commune diminuait.

Annexe I

La hausse marquée du nombre de logements vacants dans ces zones met en évidence une moindre tension sur le marché immobilier local voire une perte d'attractivité des territoires.

A l'inverse, à Paris, Bordeaux, Cannes, Montpellier ou Nîmes, la hausse des logements vacants est restée inférieure à 5 % du stock de nouveaux logements alors que le parc s'accroissait d'au moins 3 000 logements entre 2007 et 2012, témoignant d'une forte demande locale.

Graphique 18 : Evolution du nombre de logements vacants par rapport à l'augmentation du parc de logements par canton entre 2007 et 2012



- Evolution du nombre de logements vacants supérieure au nombre de logements créés entre 2007 et 2012
- Evolution du nombre de logements vacants supérieure à 50 % du nombre de logements créés entre 2007 et 2012

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee.

Tableau 12 : Liste des 25 communes présentant la plus forte hausse de leur stock de logements vacants par rapport à l'augmentation du parc entre 2007 et 2012

Commune	Evolution de la taille du parc instantané de logements vacants	Evolution de la taille du parc de logements	Taux de vacance 2007	Taux de vacance 2012	Taille du parc de logements en 2012	Stock de logements vacants en 2012
Pau	3 467	1 247	8,37 %	15,00 %	50 736	7 611
Metz	2 451	1 608	8,25 %	11,83 %	64 889	7 674
Le Havre	2 405	2 321	6,10 %	8,62 %	89 634	7 731
Aix-en-Provence	2 055	1 901	6,30 %	8,75 %	78 861	6 900
Saint-Étienne	1 711	1 339	9,91 %	11,53 %	97 343	11 228
Mulhouse	1 536	1 356	11,71 %	14,16 %	56 259	7 967
Valence	1 444	905	9,02 %	12,88 %	35 236	4 540
Lens	1 287	-70	6,58 %	14,21 %	16 920	2 405
Tarbes	1 163	531	12,14 %	16,04 %	28 131	4 512
Sarcelles	1 093	404	3,19 %	8,60 %	19 979	1 717
Roubaix	1 033	422	8,69 %	11,19 %	39 881	4 463
Montluçon	960	314	11,66 %	15,52 %	23 906	3 710
Toulon	883	827	8,16 %	9,07 %	90 257	8 185
Chalon-sur-Saône	859	673	9,07 %	11,99 %	27 286	3 273
Saint-Brieuc	834	540	7,80 %	10,78 %	26 546	2 863
Castres	808	758	8,57 %	11,89 %	22 326	2 656
Dieppe	795	661	8,12 %	12,05 %	18 896	2 276
Vallauris	790	581	4,96 %	8,88 %	19 449	1 726
Châteauroux	787	340	8,96 %	11,87 %	26 009	3 086
Boulogne-sur-Mer	756	682	7,15 %	10,30 %	22 496	2 316
Brive-la-Gaillarde	743	-62	9,97 %	12,64 %	28 029	3 543
Auxerre	725	-137	7,76 %	11,48 %	19 760	2 268
Nevers	636	-75	13,20 %	16,07 %	22 438	3 606
Lons-le-Saunier	627	455	7,46 %	12,95 %	10 817	1 401
Bourges	621	76	8,49 %	10,14 %	37 294	3 780

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données Insee.

3.1.3. La vacance est peu suivie et mal connue localement à l'exception des plus grandes métropoles qui commencent à conduire des études dédiées

3.1.3.1. La vacance n'est pas un indicateur suivi et pris en considération dans le pilotage des politiques de l'habitat par les collectivités locales

Le suivi de la vacance constitue une information précieuse pour la mise en œuvre de la politique locale du logement. A ce titre le gouvernement britannique a mis en place un outil public de suivi des informations relatives au stock de logements en fonction de leurs propriétaires. Ces données, intégrées dans le suivi statistique du parc de logements sont considérées comme essentielles « *pour l'élaboration de la stratégie locale et la gestion du stock de logements. Elles constituent un socle d'information important pour l'évaluation, par les autorités locales, des besoins futurs en logements ainsi que pour le suivi et l'évaluation de la politique publique*¹² » (cf. Annexe VIII).

En France, outre l'exploitation des données publiques du recensement de la population, et conformément à l'article L135 B du livre des procédures fiscales, les « *services de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'Agence nationale de l'habitat* » peuvent demander gratuitement à l'administration fiscale la transmission de la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation (fichier 1767 bis COM). « *Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe* ». La communication de cette liste doit permettre aux collectivités de rentrer en contact avec le propriétaire en vue d'une remise sur le marché du bien.

Pourtant l'exploitation de ce fichier demeure limitée, peu de collectivités locales en faisant la demande :

- ◆ par **manque de connaissance quant à la disponibilité d'un tel fichier**. Les collectivités rencontrées par la mission ignoraient parfois l'existence de cette source d'information ;
- ◆ par la **disproportion des moyens à consacrer sur la seule thématique de la vacance, le sujet n'étant pas considéré comme prioritaire par rapport aux autres enjeux de la politique du logement** (parc social, construction, etc.).

En tout état de cause, même les grandes métropoles rencontrées (Lyon, Marseille, Lille) qui avaient pourtant eu accès à la liste du fichier 1736 bis COM n'exploitaient pas les informations contenues en vue d'un suivi régulier de la vacance sur leur territoire.

¹² " *The data is considered essential for central and local governments to have an understanding of its housing situation and how policies affect it. The data is also relevant to the formulation of local authority's housing strategy and management of their housing stock and provides an important part of the evidence base for the local authority assessment of future housing requirements and for benchmarking and performance monitoring* " ; Department for Communities and Local Government.

3.1.3.2. La prise de conscience du besoin d'une meilleure compréhension de la réalité du parc vacant sur leur territoire se développe notamment parmi les plus grandes métropoles

A défaut d'un suivi régulier des biens durablement vacants sur leur territoire, la mission a constaté lors de ses déplacements dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur, que de nombreux acteurs locaux avaient engagé des initiatives visant à mieux comprendre l'ampleur de la réalité de la vacance sur leur territoire :

- ◆ étude sur le potentiel de recyclage des immeubles vacants dégradés en situation de blocage opérationnel conduite par la direction de l'habitat de la Métropole Européenne de Lille ;
- ◆ étude sur la réalité de la vacance dans les Bouches-du-Rhône par l'ADIL ;
- ◆ étude sur le poids de la vacance structurelle dans communauté d'agglomérations Toulon Provence Méditerranée ;
- ◆ études sur le parc de logements vacants de l'agglomération Maubeuge Val de Sambre par l'ADIL du Nord, etc.

Ces initiatives locales visent principalement à confronter les statistiques globales sur le stock de logements vacants avec un repérage physique des biens. Compte tenu de la qualité limitée des informations disponibles et du décalage temporel existant entre les visites sur place et l'identification de la vacance dans les bases fiscales, l'examen de terrain conduit au constat d'un gisement limité de logements durablement vacants. Il apporte toutefois des informations précieuses sur la qualité des locaux lorsqu'il est complété par des contacts avec les propriétaires sur les causes de la vacance.

Lorsqu'elles sont conduites dans le cadre de conventions avec la direction départementale des finances publiques, les repérages de terrain conduits par la collectivité peuvent, en outre, permettre la mise à jour de l'information sur la valeur cadastrale des biens.

Plus généralement, elles témoignent d'une prise de conscience, notamment par les plus grandes collectivités, du besoin d'une connaissance régulière du stock de logements vacants et de son état non seulement pour mettre en place une action publique efficace de lutte contre les situations de vacance de longue durée mais aussi pour la déclinaison locale de la politique du logement.

Proposition n°3 : Rendre obligatoire l'inscription dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) la thématique du logement vacant.

Proposition n°4 : Mettre systématiquement à disposition des EPCI la liste des locaux vacants depuis plus de deux années consécutives d'après les informations fiscales.

Proposition n°5 : Inciter au développement de conventions de partenariat entre DDFIP et EPCI pour la mise à jour des fichiers fiscaux fondée sur des contrôles de terrain.

3.2. La mission a construit une typologie opérationnelle de la vacance en zone urbaine permettant de mieux interpréter les différents symptômes que recouvre la vacance

Les principales caractéristiques du parc de logements vacants identifiées précédemment (cf. 2.2) permettent de dégager les pistes pour une classification des types de vacance.

Annexe I

En 2012 comme en 2007, 76 % du parc de logement (soit 25,2 millions de logements) et 75 % du parc de logements vacants (soit 1,9 millions de logements) se situaient dans des unités urbaines, c'est-à-dire « *une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants* ». Afin d'aboutir à une typologie de la vacance opérationnelle la mission a fait le choix de concentrer ses travaux sur l'ensemble des zones urbaines.

La mission a ensuite construit une série d'indicateurs afin de distinguer les principales situations de vacance rencontrées au sein de l'ensemble des 469 unités urbaines métropolitaines.

3.2.1. Type 1: Les zones à vocation touristique combinent à la fois un marché immobilier tendu et une rotation limitée des biens conduisant à un niveau de vacance parmi les plus faibles du territoire

En 2012, les résidences secondaires représentent plus du quart de parc total de logements dans 45 unités urbaines de plus de 10 000 habitants. Sur la base de ce critère il est possible d'approcher les principales « zones touristiques ».

Ces dernières se distinguent des autres unités urbaines par un taux de vacance particulièrement réduit puisque :

- ◆ les quinze unités urbaines affichant le plus faible taux de vacance correspondent à des « zones touristiques » ;
- ◆ les deux-tiers des « zones touristiques » (30 unités urbaines) figurent parmi les 10 % d'unités urbaines (47 unités urbaines) présentant le plus faible taux de vacance selon le recensement général de la population qui regroupent un million de logements en France métropolitaine dont 437 000 résidences secondaires soit un taux de résidences secondaires de 41,6 % contre 6,1 % au niveau national.

Tableau 13 : Taux de résidences secondaires dans les unités urbaines affichant le plus faible taux de vacance en 2012 selon le recensement général de la population

Unités urbaines	Parc de logements (en milliers)	Parc de résidences secondaires (en milliers)	Proportion de résidences secondaires	Taux de vacance en 2012
Les 5 % affichant le plus faible taux de vacance	607	323	53 %	2,8 %
Les 10 % affichant le plus faible taux de vacance	1 053	437	42 %	3,5 %
Ensemble des unités urbaines de plus de 10 000 habitants	21 041	1 277	6 %	7,3 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee - recensement général de la population 2012.

Annexe I

Le faible taux de vacance observé pourrait être expliqué en partie par les limites pratiques du recensement de terrain et les difficultés à distinguer les logements vacants des locaux utilisés temporairement comme résidences secondaires. La mission a donc confronté ces résultats avec l'information issue de l'exploitation du fichier des branchements électriques ERDF. L'indicateur utilisé est la « durée moyenne de vacance rapportée au parc total »¹³ qui permet à la fois de capter le volume de logements vacants et de le pondérer par la durée de vacance observée. Ces données confirment les informations issues de l'exploitation du recensement de la population :

- ◆ la durée moyenne de vacance observée dans les zones touristiques est de 0,07 année, soit deux fois moins que l'ensemble de l'échantillon ;
- ◆ la moitié des zones touristiques figurent parmi les 10 % d'unités urbaines affichant la plus faible durée moyenne de vacance.

Tableau 14 : Unités urbaines « touristiques » présentant les taux de vacance les plus faibles en 2012

Libellé de l'unité urbaine	Zonage A/B/C	Taxum de vacance 2007	Taux de vacance 2012	Durée d'inactivité moyenne des branchements électriques 2015 (en années)
Canet-en-Roussillon	B1	2,6 %	1,0 %	0,08
Porto-Vecchio	A	0,7 %	1,2 %	Non disponible
La Londe-les-Maures	A	0,7 %	1,4 %	0,03
Le Grau-du-Roi	A	0,8 %	1,9 %	0,04
Saint-Tropez	A	2,9 %	2,0 %	0,16
Les Sables-d'Olonne	B1	3,2 %	2,1 %	0,05
Sainte-Maxime	A	2,3 %	2,4 %	0,07
Bormes-les-Mimosas - Le Lavandou	A	2,1 %	2,6 %	0,05
Dives-sur-Mer	B2	3,0 %	2,7 %	0,06
Mauguio	A	2,7 %	2,8 %	0,05
Sérignan	B1	2,5 %	2,8 %	0,04
Royan	B2	2,8 %	3,0 %	0,07
Chamonix-Mont-Blanc	B2	2,0 %	3,0 %	0,05
Saint-Hilaire-de-Riez	B2	2,7 %	3,1 %	0,03
Saint-Jean-de-Monts	B2	2,1 %	3,1 %	0,05

Source : Calculs mission IGF-CGEDD. Données INSEE.

Le marché immobilier dans ces zones suit une **dynamique particulière avec une faible vacance de rotation et un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements qui limite les durées de mise en vente des biens y compris ceux de moindre qualité**. Avec un taux de vacance moyen de 3,4 % sur ces zones (soit 35 000 logements) voire inférieur à 2 % dans les secteurs les plus attractifs (Canet-en-Roussillon (66), Porto-Vecchio (2A) ou Saint-Tropez (83)), la **vacance y apparaît limitée à son niveau frictionnel**.

¹³ Durée moyen observée de vacance sur la base des branchements inactifs rapportée au nombre total de branchements (actifs et inactifs) sur la zone.

3.2.2. Type 2 : Les zones en décroissance démographique font face à une vacance élevée et durable qui s'est accélérée

59 unités urbaines¹⁴ ont vu leur population totale baisser entre 2007 et 2012 de 1,9 % en moyenne. Cette baisse dépasse même 5 % dans des territoires comme Joigny (89), Thiers (63) ou Saint-Claude (39). Ces zones correspondent principalement à des **bassins d'emploi en déprise** dans lesquels une partie du parc de logements connaît une **situation de vacance durable, y compris dans le parc social** (cf. Annexe II) notamment :

- ◆ des **territoires ruraux** comme Tulle (19), Cosne-Cours-sur-Loire (58), Nevers (58) ou Guéret (23) ;
- ◆ **d'anciens bassins industriels** : Thiers (63), Bar-le-Duc (55), Montluçon (03), Le Creusot (71).

Le taux de vacance moyen observé dans ces zones atteignait 11,5 % en 2012 d'après les données de l'INSEE soit 1,4 fois supérieure (+3,2 points) à la moyenne observée sur l'ensemble des autres unités urbaines. Quant à la durée de vacance moyenne observée par les données des compteurs électriques, elle y est 1,6 fois plus élevée (0,22 années par logement).

La baisse de la démographie constitue, dans ces zones, un facteur explicatif majeur de la vacance (cf. 3.1.2.1 *supra*). Parmi **les 20 % des unités urbaines de plus de 10 000 habitants présentant les taux de vacance les plus élevés, la moitié a vu sa population diminuer entre 2007 et 2012.**

Tableau 15 : Quinze unités urbaines en situation de déprise démographique présentant les taux de vacance instantanée les plus élevés en 2012

Libellé de l'unité urbaine	Zonage A/B/C	Parc de logements en 2012	Taux de vacance 2007	Taux de vacance 2012	Taux de croissance des ménages entre 2007 et 2012
Thiers	C	8 190	15,9 %	20,9 %	-5,0 %
Decazeville	C	10 030	13,2 %	17,4 %	-5,0 %
Saint-Claude	C	6 555	12,8 %	16,5 %	-5,6 %
Tulle	C	12 814	12,7 %	15,1 %	-4,5 %
Luxeuil-les-Bains	C	7 137	12,8 %	14,0 %	-1,6 %
Autun	C	8 320	10,0 %	13,8 %	-1,0 %
Saint-Amand-Montrond	C	7 743	9,1 %	13,7 %	-4,5 %
Ussel	C	5 784	9,9 %	13,5 %	-5,5 %
Vitry-le-François	C	8 581	8,0 %	13,4 %	-5,7 %
Cosne-Cours-sur-Loire	C	7 273	11,7 %	13,2 %	-1,3 %
Montluçon	B2	33 662	10,4 %	13,2 %	-0,8 %
Bar-le-Duc	C	10 839	11,0 %	13,0 %	-0,7 %
Nevers	B2	34 780	10,7 %	13,0 %	-0,8 %
Joigny	C	5 093	11,2 %	12,3 %	-4,9 %
Le Creusot	C	18 736	10,0 %	12,0 %	-2,4 %

Source : Calculs mission IGF-CGEDD. Données INSEE.

¹⁴ Hors zones touristiques : Saint-Tropez, Porto-Vecchio, La Londe-les-Maures, Chamonix-Mont-Blanc.

3.2.3. Type 3 : Les zones urbaines en proie à une vacance durable regroupent des territoires avec une part élevée du parc dégradé ou obsolète par rapport à l'offre disponible localement

Les données relatives aux branchements électriques permettant de distinguer les compteurs en fonction de leur durée d'inactivité, la mission a pu construire un indicateur de la durée de vacance durable (supérieure à deux ans) sur les territoires pour lesquels les données ERDF sont exploitables¹⁵ (cf. *supra*).

Alors que les branchements inactifs depuis plus de deux ans représentent 2,8 % du parc, 57 unités urbaines affichent, sur cette base, un taux de vacance durable supérieur à 4 %¹⁶. Sur ces territoires, **5 % des branchements électriques sont, en moyenne, inactifs depuis plus de deux ans**, soit un parc de logements durablement vacants susceptible d'atteindre 56 000 logements sur un parc total de 1,1 millions de logements.

Le taux de vacance mesuré par l'INSEE s'élevait en moyenne à 11,2 % en 2012, soit un ordre de grandeur équivalent à celui observé pour les zones en décroissance démographique (type 2). Certaines unités urbaines font d'ailleurs face à un moindre dynamisme démographique avec, par exemple, moins de 1 % de taux de croissance du nombre de ménages entre 2007 et 2012 à Figeac (46), Aurillac (15) ou Saint-Etienne (42). Les autres unités urbaines affichent pourtant un taux de croissance de leur population de 3,7 % comparable aux 4,0 % observés sur l'ensemble du territoire.

La **vacance durable** dans ces secteurs trouve sa source dans une **combinaison de facteurs notamment économiques et sociaux**, qui, pour être pleinement appréhendés, nécessiteraient une étude locale. Les entretiens en région conduits par la mission ainsi que les études mises à sa disposition par les collectivités locales mettent toutefois principalement en avant un **important parc ancien dégradé dans un contexte de baisse de l'attractivité du territoire**.

Parmi ces territoires, le cas des unités urbaines considérées en situation de tension sur le marché immobilier (ville-centre classée en zone B1 ou B2) est caractéristique. L'existence d'une vacance durable importante dans ces zones **interroge notamment sur la dynamique à l'œuvre entre la construction de logements neufs et l'évolution du taux de vacance**. Dans les unités urbaines de Béziers, Saint-Etienne ou Niort, l'augmentation du parc de logement est trois fois supérieure à celle du nombre de ménages sur le territoire. **Dans un contexte de faible demande, l'abondance d'une offre nouvelle est susceptible de placer « hors marché de fait » les biens les plus anciens ou les moins adaptés à la demande**.

¹⁵ 95 % du territoire métropolitain hors Alsace, Corse et zones spécifiques comme les Deux-Sèvres ou la région grenobloise.

¹⁶ La proportion de compteurs inactifs constitue un majorant de l'estimation du parc de logements (cf. *supra*) notamment en raison de l'impossibilité de distinguer les branchements inactifs liés à des locaux non destinés à l'habitation et non utilisés ainsi que des difficultés de mise à jour suite à la destruction de locaux.

Tableau 16 : Dynamique démographique et croissance du parc de logements neufs dans les zones de vacance durable tendues (2007-2012)

Libellé de l'unité urbaine	Zone de la ville-centre A/B/C	Parc de logements en 2012 (INSEE)	Taux de vacance durable 2015 (ERDF)	Proportion de logements neufs construits en 2007 et 2012 (Sit@del)	Variation du nombre ménages	Croissance du parc / Croissance des ménages
Béziers	B2	49 841	4,97 %	10,0 %	1,7 %	5,83
Saint-Étienne	B2	189 665	5,04 %	4,7 %	1,0 %	4,81
Épernay	B2	16 481	4,12 %	6,3 %	1,7 %	3,61
Niort	B2	39 066	4,11 %	10,2 %	3,2 %	3,22
Roanne	B2	43 551	3,93 %	5,6 %	2,6 %	2,14
Perpignan	B1	103 944	4,04 %	8,6 %	4,2 %	2,03
Beaucaire	B2	13 876	4,90 %	7,6 %	4,2 %	1,81
Joeuf	B2	11 055	4,11 %	3,4 %	1,9 %	1,81
Romans-sur-Isère	B2	27 846	4,28 %	8,2 %	5,3 %	1,55
Montélimar	B2	27 759	4,02 %	9,5 %	6,2 %	1,54
Alès	B2	50 710	4,09 %	8,4 %	5,7 %	1,48
Vichy	B2	41 689	5,25 %	5,0 %	3,8 %	1,33
Riom	B2	17 151	4,78 %	6,4 %	5,3 %	1,22
Lunéville	B2	11 922	5,92 %	1,7 %	1,8 %	0,96
Pont-à-Mousson	B2	11 105	5,71 %	4,4 %	4,9 %	0,88
Toul	B2	10 611	4,42 %	3,1 %	3,6 %	0,87

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données INSEE-ERDF-SoeS.

3.2.4. Type 4 : Unités urbaines confrontées à une vacance durable concentrée dans les villes-centres que les mouvements de population vers la périphérie contribuent à accentuer

Les équilibres territoriaux peuvent également être analysés **au sein même des unités urbaines**. En effet, **les logements vacants apparaissent inégalement répartis entre villes-centres**, qui concentrent la moitié du parc de logements mais plus de 60 % des logements vacants en 2012, **et la banlieue**. En 2012, le recensement de l'Insee mesurait un taux de vacance **1,6 fois plus élevé dans les villes-centres** (9,0 % en 2012) que **dans la périphérie** (5,8 %) des unités urbaines. Le centre réunit **40 % des nouveaux logements et contribue à 60 % de la hausse du stock de logements vacants**.

Tableau 17 : Répartition du parc de logements et de logements vacants entre les villes-centres et la banlieue des unités urbaines françaises en 2012

Unités urbaines	Répartition du parc de logements en 2012	Répartition du parc de logements vacants en 2012	Taux de vacance en 2012	Part de la hausse du parc de logements entre 2007 et 2012	Part de la hausse du parc de logements vacants entre 2007 et 2012
Banlieue	50,0 %	39,2 %	5,8 %	58,4 %	43,2 %
Centre	50,0 %	60,8 %	9,0 %	41,6 %	56,8 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee - recensement général de la population 2007 et 2012.

Cet écart en matière de taux de vacance peut s'expliquer par un taux de vacance frictionnelle plus élevé en centre-ville notamment en raison :

- ♦ d'une rotation plus importante des logements dans les villes-centres ;
- ♦ d'une surreprésentation des logements collectifs de taille réduite (T1 ou T2) dont le taux de vacance est près de 50 % plus élevé que pour les logements individuels (cf. 2.2.1 *supra*). Ce phénomène peut notamment être observé dans les plus grandes villes notamment Paris ou Lyon.

Toutefois, l'analyse de l'évolution du stock de logements vacants entre 2007 et 2012 met en évidence une accentuation de l'écart observé entre villes-centres et banlieues. A mesure que les constructions de nouveaux logements se concentrent en périphérie (58 % de l'augmentation du parc), le stock de logements vacants continue de croître plus vite dans les villes-centres.

Un **phénomène de « vases communicants »** peut être observé dans plusieurs **unités urbaines ne faisant pourtant pas face à une situation de vacance marquée** (type 2 ou 3) mais où le **parc récent de périphérie, tout en augmentant la qualité du parc résidentiel proposé, contribuerait à vider les villes-centres**. Entre 2007 et 2012, cette dynamique apparaît s'être particulièrement accentuée dans des villes comme Pau, Angoulême, Dreux, Avignon ou Annecy.

Deux indicateurs sont retenus pour identifier les unités urbaines les plus susceptibles d'être concernées :

- ♦ l'écart entre le taux de vacance de logements en banlieue et celui observé dans la ville-centre de l'unité urbaine (supérieur à 75 % dans le tableau *infra*) ;
- ♦ le ratio entre la contribution de la ville-centre aux nouveaux logements vacants et celle aux nouveaux logements.

Annexe I

Tableau 18 : 15 unités urbaines de plus de 15 000 logements concentrant des poches de vacance durable dans les villes-centres

Département	Libellé de l'unité urbaine	A/B/C	Parc de logements en 2012	Taux de vacance 2007		Taux de vacance 2012		Contribution des villes-centres aux nouveaux logements vacants	Contribution des villes-centres aux nouveaux logements	Ratio
				Banlieue	Ville centre	Banlieue	Ville centre			
16	Angoulême	B2	58 386	5,7 %	11,0 %	6,7 %	12,4 %	49 %	4 %	11,76
28	Chartres	B1	44 569	4,5 %	8,1 %	4,8 %	10,0 %	74 %	19 %	3,97
64	Pau	B2	104 196	4,8 %	8,4 %	6,6 %	15,0 %	75 %	20 %	3,65
22	Saint-Brieuc	B2	49 656	4,2 %	7,8 %	5,3 %	10,8 %	70 %	20 %	3,54
28	Dreux	B2	20 367	4,6 %	7,3 %	4,4 %	8,7 %	103 %	34 %	3,01
74	Annecy	B1	83 035	4,3 %	6,7 %	4,6 %	8,0 %	52 %	18 %	2,85
65	Tarbes	B2	44 109	3,9 %	12,1 %	6,3 %	16,0 %	73 %	27 %	2,70
59	Douai - Lens	B1	219 841	4,5 %	6,0 %	5,7 %	9,9 %	53 %	21 %	2,57
26	Valence	B2	65 109	4,1 %	9,0 %	5,6 %	12,9 %	73 %	29 %	2,49
68	Mulhouse	B1	118 355	5,5 %	11,7 %	6,7 %	14,2 %	63 %	26 %	2,38
84	Avignon	B1	223 996	6,4 %	10,8 %	8,2 %	14,7 %	36 %	16 %	2,32
47	Agen	B2	42 651	5,0 %	13,3 %	6,1 %	15,4 %	60 %	26 %	2,29
71	Chalon-sur-Saône	B2	40 081	3,8 %	9,1 %	5,1 %	12,0 %	80 %	36 %	2,21
62	Arras	B2	42 662	3,6 %	6,6 %	4,8 %	9,3 %	68 %	32 %	2,11
12	Rodez	B2	27 566	3,4 %	12,6 %	5,0 %	14,3 %	59 %	30 %	1,93

Source : Mission IGF-CGEDD.

3.2.5. Type 5 : Dans les zones où le marché immobilier est suffisamment fluide et dynamique pour assurer une occupation rapide des biens, la vacance est de courte durée et se limite à un niveau frictionnel

Les territoires les moins touchés par la vacance durable peuvent également faire l'objet d'une analyse plus approfondie. 57 unités urbaines, hors zones touristiques, affichent en 2012 un taux de vacance instantanée inférieur à 7 % et une durée de moyenne d'entrée en vacance inférieure à deux ans caractéristiques :

- ♦ d'un niveau de vacance frictionnelle faible par rapport à la moyenne nationale ;
- ♦ de l'absence de problématique de vacance durable sur le territoire.

Ces unités urbaines présentent un **marché immobilier fluide voire tendu** (sur les 57 unités urbaines, onze sont situées en zone A et 30 en zone B1) et ne font pas face à un problème marqué de vacance. Elles regroupent :

- ♦ des bassins d'emplois dynamiques qui constituent des **pôles d'attractivité régionaux** : Caen, Dijon, Rennes, Angers ;
- ♦ des **unités urbaines situées à la frontière de celle de Paris** (Dammartin-en-Goële, Rambouillet, Brie-Comte-Robert) ;

Parmi les métropoles majeures du territoire français les villes de Bordeaux et Nantes se distinguent par une moindre vacance, y compris en centre-ville, et une durée moyenne d'inactivité des branchements électriques inférieure à 1,5 années. Le taux de vacance frictionnelle y est plus faible que dans les unités urbaines de Paris ou de Lyon qui, en dépit d'une tension élevée sur le marché immobilier :

- ♦ font face à une rotation élevée d'une partie du parc ;
- ♦ englobent des territoires d'une plus grande hétérogénéité.

Tableau 19 : Dix unités urbaines en zone de faible vacance affichant la durée de vacance moyenne la plus faible en 2015

Unité urbaine	Zonage A/B/C	Parc de logements en 2012	Taux de vacance 2012	Durée de vacance moyenne en 2015 (en années)	
				du parc vacant	de l'ensemble du parc
Dammartin-en-Goële (77)	A	5 887	4,5 %	1,07	0,05
Saint-Martin-de-Crau (13)	B1	5 459	6,0 %	1,07	0,05
Caen (14)	B1	102 694	5,7 %	1,07	0,08
Dijon (21)	B1	128 942	6,9 %	1,13	0,08
Rennes (35)	B1	167 802	5,6 %	1,13	0,09
Bordeaux (33)	B1	433 617	5,3 %	1,19	0,07
La Roche-sur-Yon (85)	B2	28 074	6,2 %	1,21	0,07
Angers (49)	B2	115 780	6,8 %	1,25	0,10
Betton (35)	B1	5 177	3,9 %	1,27	0,03
Rambouillet (78)	A	12 204	5,7 %	1,28	0,05

Source : Mission IGF-CGEDD ; données Insee ; ERDF.

3.2.6. L'identification du type de vacance permet d'affiner la réponse de la puissance publique en fonction des territoires

Le suivi d'un faisceau d'indicateurs relatifs à la vacance a permis à la mission de poser un premier diagnostic sur la typologie de la vacance dans les différents territoires. **La réalité de la vacance dans le parc privé de logements est particulièrement hétérogène, y compris au sein de périmètres géographiques réduits.** Par exemple la ville de Perpignan, pourtant classée en zone B1, fait face à une concentration importante de logements vacants à la différence de ses communes de banlieue ou la station balnéaire de Canet-en-Roussillon qui fait face à une vacance essentiellement frictionnelle.

3.2.6.1. Les réponses publiques à la vacance dans le parc privé de logements doivent être adaptées localement en fonction de la typologie de la vacance

Le constat d'une forte hétérogénéité du type de vacance en fonction des zones invite à **territorialiser autant que possible l'intervention de la puissance publique** afin :

- ◆ de compléter le diagnostic général par une analyse de proximité ;
- ◆ **d'adapter la réponse à la typologie de la vacance :**
 - les **zones touristiques** (type 1) peu confrontées à un phénomène de vacance n'appellent pas d'interventions spécifiques de la puissance publique. Dans un contexte de marché particulièrement tendu, la **problématique apparaît centrée sur la construction des logements et la disponibilité d'une offre abordable aux résidents permanents**, notamment dans le cas d'unités urbaines mixtes (Saint-Nazaire (44), Fréjus (83), etc.) ;
 - les **zones en décroissance démographique** (type 2), dans un marché immobilier en **excès d'offre**, les biens proposés à la vente ou à la location peuvent faire face à une situation de vacance de long terme sur laquelle une **action coercitive de la puissance publique sera inopérante**. La réponse à apporter dans ces territoires relève de l'attractivité économique et de l'aménagement du territoire. La modération du niveau de l'offre, notamment au travers de la **démolition du parc le plus dégradé** peut être envisagée ;
 - dans les **zones urbaines de vacance durable** (type 3), l'état et la localisation du parc de logements durablement vacants doivent être **analysés plus finement**. La lutte contre les logements vacants est intrinsèquement liée à la remise en état du parc le plus obsolète, en particulier lorsqu'il fait l'objet d'une concentration importante dans certains quartiers de l'unité urbaine. **La priorité à accorder à la rénovation du parc ancien par rapport à la construction de logements neufs doit faire l'objet d'une attention particulière au risque d'accentuer l'ampleur de la vacance durable** (cf. *supra*) ;
 - le **cas des villes moyennes qui connaissent de forts mouvements de transfert de populations vers leur périphérie** (type 4) accélérant la vacance et la paupérisation doit être pris en compte. Ces territoires interrogent sur la **gouvernance locale de la politique du logement**, notamment en termes de construction de logements neufs, et sur le **manque de coordination, voire la compétition, entre les collectivités territoriales** ;
 - dans les **zones en situation de faible vacance frictionnelle** (type 5), les situations de vacance de longue durée sont, en théorie minoritaires, et répondent plus probablement qu'ailleurs à une **difficulté personnelle rencontrée** par le propriétaire (cf. Annexe III). L'intervention publique peut, dans ce contexte, s'appuyer :

Annexe I

- d'une part sur la **mobilisation du foncier en vue de la création d'une offre supplémentaire** à même de répondre à la demande des ménages ;
- d'autre part, sur une **intervention directe auprès du propriétaire** afin de limiter le volume de biens en situation de vacance durable, même si ce dernier demeure réduit.

Tableau 20 : Bilan de classification opérationnelle de la vacance sur le territoire métropolitain

Type	Indicateurs	Caractéristique de la vacance sur le territoire	Principales UU concernées
Zones à vocation touristique	Part du taux de résidences secondaires dans le parc total (données Insee-SOeS)	<ul style="list-style-type: none"> Très faibles taux de vacance Tension très localisée et faible rotation des biens. 	Fréjus, Menton, Arcachon, Saint-Cyprien, Berck, Saint-Nazaire, Dives-sur-Mer, Royan
Zones en décroissance démographique	Baisse du nombre de ménages sur l'unité urbaine entre 2007 et 2012 (données INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> Taux de vacance très élevé Offre de biens trop élevée par rapport à la demande 	Bourges, Châteauroux, Nevers, Montluçon, Carcassonne, Mâcon
Zones de vacance durable	Part des branchements électriques inactifs depuis plus de deux ans (données ERDF)	<ul style="list-style-type: none"> Une partie du parc en situation de vacance incrustée Territoires en difficulté économique ou sociale Territoires attractifs mais présentant un part importante de parc dégradé ou obsolète 	Saint-Etienne, Perpignan, Alès, Béziers, Roanne, Niort, Vichy, Montélimar
Zones de compétition interne centre-banlieue	<ul style="list-style-type: none"> Ecart entre le taux de vacance de logements en banlieue dans la ville-centre Contributions de la ville-centre aux nouveaux logements vacants et aux nouveaux logements. 	<ul style="list-style-type: none"> Vacance modérée sur l'ensemble de l'unité urbaine et concentration s'accroissant dans la ville-centre Situation de concurrence au sein de l'unité urbaine susceptible de créer des poches de vacance durable y compris sur des marchés tendus 	Pau, Avignon, Mulhouse, Valence, Angoulême, Chartres, Mulhouse, Agen, Tarbes, Limoges, Châlons-sur-Saône, Bourg-en-Bresse
Zones de vacance frictionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Taux de vacance instantanée Durée moyenne de vacance sur l'ensemble du parc 	<ul style="list-style-type: none"> Faible durée de vacance Bassins d'attractivité locaux Marchés immobiliers fluides voire tendus 	Bayonne, Nantes, Bordeaux, Rennes, Caen, Lorient, La Rochelle

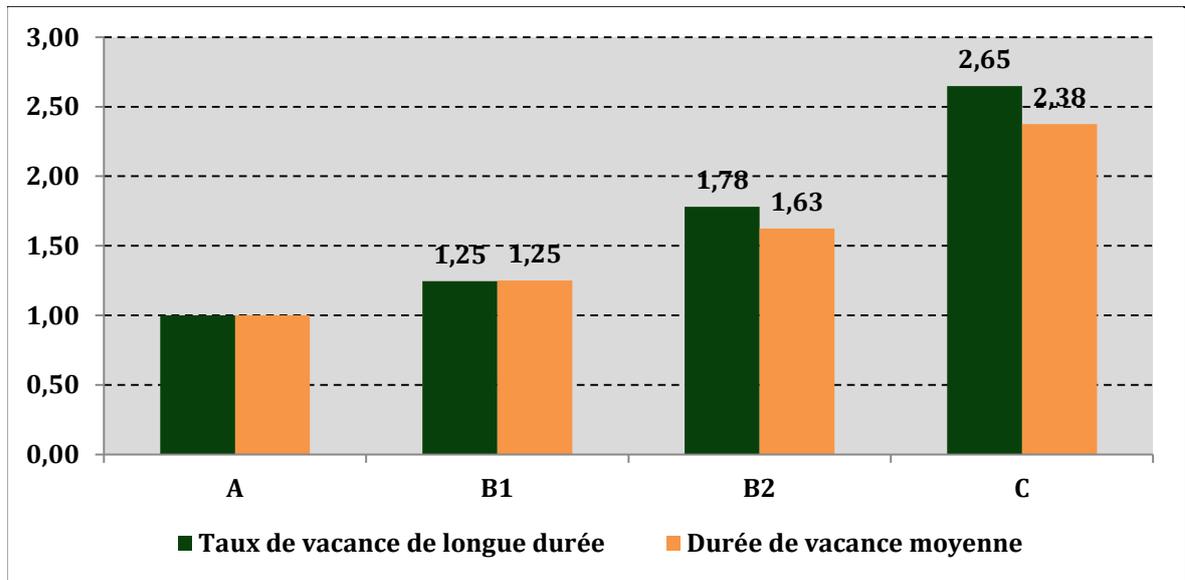
Source : Mission IGF-CGEDD.

3.2.6.2. Les outils nationaux de territorialisation des interventions de l'Etat prennent imparfaitement en compte les caractéristiques territoriales de la vacance

La typologie opérationnelle de la vacance offre également un outil d'analyse supplémentaire sur les outils de la politique du logement en proposant notamment un nouvel indicateur de mesure de la tension du marché immobilier local.

La classification des territoires en fonction de leur zone de tension, tel qu'instauré par l'article R. 304-1 du Code de la construction et de l'habitation reflète, au niveau national, les écarts en termes de taux de vacance de longue durée comme de durée moyenne de vacance.

Graphique 19 : Taux de vacance de longue durée et durée de vacance moyenne par rapport à ceux observés en zone A



Source : Mission IGF-CGEDD ; données branchements électriques ERDF.

Alors que la zone de tension caractérise une « offre de logements disponibles [in]suffisante pour couvrir la demande », **les indicateurs de vacance complètent utilement l'analyse de la tension sur les marchés locaux de l'habitat établie à l'aulne du volume et du prix des logements :**

- ♦ la **désignation de territoires en zone A** (Fontainebleau), **B1** (Perpignan, Senlis) ou le reclassement de Saint-Malo de B2 en B1, dans le nouveau zonage défini par l'arrêté du 1^{er} août 2014 **n'est pas cohérente avec les situations de vacance durable** (type 2 ou 3) auxquelles les unités urbaines correspondantes font face ;
- ♦ de même, **plusieurs villes bénéficient d'un classement en zone de tension B1** alors qu'elles sont **confrontées à une vacance très élevée** par rapport à leur périphérie (type 4) et que les unités urbaines auxquelles elles appartient affichent des taux de vacance instantanée supérieurs à 7,5 % comme Brignoles, Mulhouse, Avignon, Beauvais, Nancy, Honfleur ou Limoges. **Les incitations publiques à la construction liées au zonage y sont susceptibles de renforcer la mise en vacance durable d'une partie du parc ;**

Annexe I

- ◆ la déconnexion entre les zones de tension et la réalité de la vacance est encore davantage prononcée dans les territoires classés en zone B2. **Le classement B2 fait ainsi cohabiter des territoires en situation de vacance frictionnelle** (Lorient, Angers, Laval, etc.) **avec quinze unités urbaines en situation de vacance durable** (type 2 ou 3) affichant un taux de vacance instantanée supérieur à 10 % en 2012 : Béziers (16,1 %), Vichy (15,0 %), Carcassonne, Montluçon, Nevers, Beaucaire, Lunéville, Oyonnax, Montélimar, Dieppe, Châteauroux Riom, Auxerre, Roanne et Saint-Etienne ;
- ◆ à l'inverse, le reclassement de Lille et Montpellier en zone A ou de Caen et Dijon en B1 sont cohérents avec la typologie de la vacance observée dans ces zones.

Une analyse fine du stock de logements vacants et de leur durée de vacance conduirait ainsi à restreindre l'étendue de la qualification des marchés immobiliers tendus sur le territoire français.

Tableau 21 : Unités urbaines dont la ville-centre est classée en zone de tension B1 ou B2 et en situation de vacance durable

Libellé de l'unité urbaine	Population en 2007	Zonage A/B/C	Taux de vacance instantané 2012	Taux de vacance de longue durée	Durée de vacance des locaux vacants	Durée moyenne de vacance du parc	Type de vacance durable
Perpignan (66)	187 569	B1	11,7 %	4,04 %	2,12	0,20	3
Brignoles (83)	20 866		12,8 %	3,86 %	2,23	0,18	4
Lunéville (54)	23 125		12,1 %	5,92 %	2,28	0,29	3
Montluçon (03)	59 005		13,2 %	5,86 %	2,42	0,28	2
Pont-à-Mousson (54)	23 330	B2	9,7 %	5,71 %	2,56	0,26	3
Nevers (58)	62 579		13,0 %	5,70 %	2,40	0,27	2
Oyonnax (01)	33 954		11,4 %	5,33 %	2,66	0,24	2
Vichy (03)	64 977		15,0 %	5,25 %	2,39	0,24	3
Saint-Étienne (42)	372 967		9,8 %	5,04 %	2,16	0,25	3
Béziers (34)	85 354		16,1 %	4,97 %	2,04	0,25	3
Beaucaire (30)	28 451		12,7 %	4,90 %	2,32	0,23	3
Riom (63)	31 984		10,6 %	4,78 %	2,56	0,22	3
Toul (54)	23 002		9,7 %	4,42 %	2,15	0,21	3
Carcassonne (11)	50 034		14,3 %	4,37 %	2,07	0,22	2
Eu (76)	22 081		8,9 %	4,36 %	2,61	0,20	2
Romans-sur-Isère (26)	54 758		8,6 %	4,28 %	2,44	0,20	3
Épernay (51)	32 118		9,3 %	4,12 %	2,24	0,20	3
Niort (79)	70 289		8,1 %	4,11 %	2,09	0,20	3
Joeuf (54)	22 490		9,3 %	4,11 %	2,35	0,19	3
Alès (30)	90 630		9,5 %	4,09 %	2,26	0,19	3
Montélimar (26)	50 415		11,4 %	4,02 %	2,19	0,19	3
Roanne (42)	79 159		9,9 %	3,93 %	2,12	0,19	3
Montauban (82)	71 343		10,3 %	3,83 %	2,27	0,18	4
Delle (90)	10 552		8,6 %	3,82 %	2,30	0,18	2
Tournon-sur-Rhône (07)	28 509	8,0 %	3,76 %	2,44	0,17	4	
Épinal (88)	62 706	10,3 %	3,73 %	2,01	0,19	4	
Dieppe (76)	40 427	11,0 %	3,63 %	2,19	0,18	2	
Sarreguemines (57)	29 792	9,8 %	3,60 %	2,37	0,17	4	
Saint-Quentin (02)	65 694	10,4 %	3,59 %	2,05	0,18	4	
Mâcon (01)	47 901	8,7 %	3,50 %	2,05	0,17	2	

Source : Mission IGF-CGE/DD.

CONCLUSION

Les outils de statistique publique actuels offrent une vision faussée de la vacance dans le parc privé de logements français :

- ◆ les « logements vacants » constituent une catégorie résiduelle regroupant l'ensemble des locaux n'ayant pas pu faire l'objet d'une classification. La fiabilité des outils statistiques de suivi de ces logements est donc faible et la comparabilité des sources n'est pas assurée, notamment dans l'identification même des « logements » ;
- ◆ l'information publique relative à la vacance s'appuie sur la mesure d'un stock instantané sans distinction de la durée de vacance ni prise en compte de l'état du bien.

La mauvaise appréhension du phénomène de vacance conduit à surestimer l'ampleur de la vacance : plus de la moitié des biens identifiés comme vacants sont réoccupés en moins d'un an. Sur un stock de 2 millions de logements privés identifiés comme vacants, la mission évalue à moins de 140 000 le nombre de biens durablement vacants en zone tendue. Plus généralement, la mise en place d'un suivi régulier et privilégiant la notion de « durée de vacance » constitue une priorité afin de mieux appréhender ce phénomène.

En outre, la qualité des biens n'est actuellement pas suivie. Pourtant, la vacance durable se concentre parmi les biens de moindre confort (surface réduite, parc dégradé et ancien, etc.) limitant encore davantage la capacité des logements vacants à être mobilisés pour répondre rapidement et durablement aux besoins de logements.

Si elle ne constitue pas un gisement important de biens à mobiliser, la vacance apporte toutefois des informations précieuses sur les dynamiques à l'œuvre localement sur le marché du logement : dynamisme, fluidité du marché et, plus généralement, attractivité du parc et du territoire. Le suivi de la vacance offre donc une série d'indicateurs utiles pour la bonne compréhension des besoins locaux en logements ainsi que la priorité à accorder en matière de politique du logement : construction, réhabilitation, démolition, etc. Pourtant, ces informations sont insuffisamment exploitées :

- ◆ nationalement, pour la territorialisation des interventions de l'Etat en matière de logements (identification des zones de tension sur le marché immobilier, etc.) ;
- ◆ localement, pour la définition et la déclinaison de la stratégie des collectivités territoriales.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Expérimenter dans cinq intercommunalités un recensement qualitatif des biens durablement vacants doublé d'une procédure de contacts avec les propriétaires.

Proposition n°2 : Publier annuellement les informations relatives à la répartition du stock de logements vacants en distinguant la durée de vacance (inférieure à un an, un à deux ans, plus de deux ans) pour chaque commune/EPCI et par type de propriétaire (parc privé, logement social, parc public).

Proposition n°3 : Rendre obligatoire l'inscription dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) la thématique du logement vacant.

Proposition n°4 : Mettre systématiquement à disposition des EPCI la liste des locaux vacants depuis plus de deux années consécutives d'après les informations fiscales.

Proposition n°5 : Inciter au développement de conventions de partenariat entre DDFIP et EPCI pour la mise à jour des fichiers fiscaux fondée sur des contrôles de terrain.

ANNEXE II

La vacance dans le parc HLM

SOMMAIRE

1. LA VACANCE DANS LE PARC HLM EST MOINS IMPORTANTE ET MIEUX CONNUE QUE DANS LE PARC PRIVÉ.....	2
2. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA VACANCE, SEMBLABLE À CELLE OBSERVÉE DANS LE PARC PRIVÉ, CARACTÉRISE LES DIFFÉRENCES D'ATTRACTIVITÉ ENTRE LES TERRITOIRES	2
2.1. La vacance dans le parc social est concentrée dans les départements ruraux.....	2
2.2. Le nombre de logements vacants pour 10 000 habitants varie d'un facteur un à quatre entre les territoires.....	4
2.3. La concurrence, en termes de loyers, entre le parc public et le parc privé, peut expliquer une partie de la vacance observée dans le parc social dans les zones les plus détendues.....	7
3. LES SITUATIONS DE VACANCE DURABLE DANS LE PARC SOCIAL DEMEURENT RARES.....	7
3.1. Les écarts géographiques en matière de durée de vacance complètent les informations sur la typologie de la vacance observée localement.....	7
3.2. Les logements sociaux sont deux fois moins durablement vacants que dans le parc privé.....	10
4. LA MISSION A COMPLÉTÉ SON ANALYSE PAR UN EXAMEN DÉTAILLÉ DES RÉGIONS REPRENANT UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS DE VACANCE DANS LE PARC SOCIAL.....	10
4.1. La région Bourgogne combine des situations de vacance opposées	11
4.2. Dans le Limousin, une vacance durable renforcée par une proportion élevée du parc en situation de vacance technique.....	11
4.3. En Île-de-France, des disparités fortes malgré un territoire limité et marqué par un marché immobilier tendu.....	12
5. RÉPARTITION PAR GRANDES FAMILLES D'HLM.....	12
5.1. Les entreprises sociales de l'habitat présentant un taux de vacance inférieur à la moyenne nationale.....	13
5.2. Les offices publics HLM qui concentrent le premier parc social hors Ile-de-France sont davantage confrontés à des difficultés liées à la vacance.....	14
5.3. Focus sur quelques agglomérations.....	16

INTRODUCTION

En préambule il est important de cadrer l'organisation générale du monde HLM regroupé au sein de l'union sociale pour l'habitat (USH).

Globalement il se répartit en cinq familles, dont seules trois concernent directement la vacance compte tenu de leur rôle de gestionnaire d'un parc de logements sociaux. Ce sont :

- ◆ les **offices publics**, dont la tutelle est soit départementale, soit intercommunale par des établissements publics de coopération intercommunale, soit encore communale. Cette situation est majoritairement le cas en région Île-de-France et particulièrement dans les départements de la petite couronne. Au 1^{er} janvier 2013, 269 offices étaient en activité gérant 2,38 millions de logements. Les 89 offices départementaux possèdent plus de 50 % de ce patrimoine total, dont les deux tiers ont été construits avant 1980 ;
- ◆ les **entreprises sociales de l'habitat (ESH)**, dont le statut est privé, une part majoritaire est liée en termes de capital aux collecteurs du 1 % logement. En 2013 on dénombrait 257 ESH gérant 2,1 millions de logements. Le patrimoine géré est globalement plus récent que celui des autres familles, des OPH en particulier, ce qui s'explique notamment parce que depuis plus de dix ans les ESH construisent bien plus de logements sociaux neufs ;
- ◆ enfin la troisième famille est celle des **sociétés d'économies mixtes** ayant ou non opté pour le statut de société publique locale, dont le capital public est communal, dans la très grande majorité dans le domaine du logement social. En 2013, 192 sociétés possédaient et ou géraient 403 000 logements conventionnés.

En termes d'activité on peut résumer l'organisation du monde HLM de la façon simplifiée suivante :

- ◆ les **ESH** construisent depuis plus de dix ans environ les deux tiers de la production annuelle totale de logements sociaux neufs, qui s'équilibre autour du chiffre d'environ 95 000 agréés. les ESH ont connu depuis 2005 un effet de concentration au sein de groupes constitués notamment sous l'impulsion des regroupements opérés par les collecteurs du 1 % logement, alors que seuls 43 offices sont intercommunaux contre 137 qui demeurent strictement communaux ;
- ◆ les **OPH** possèdent un parc bien plus réparti sur le territoire national et possèdent environ les deux tiers du patrimoine concerné par les opérations de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ;
- ◆ les **SEM** ne constituent qu'une force de production d'appoint dans la production annuelle avec 9 % du total produit à l'exception cependant de sociétés telles que le groupe de la société nationale immobilière (SNI) rattaché à la Caisse de dépôts et des consignations (CDC) avec plus de 265 000 logements sociaux détenus, ou la régie immobilière de la ville de Paris (RIVP), dont le patrimoine en logements sociaux est de l'ordre de 57 000.

La présente annexe s'appuie sur une déclinaison de la vacance dans le parc social de manière géographique puis par famille du monde HLM. La mission a ensuite focalisé son analyse sur quelques régions et collectivités ciblées.

1. La vacance dans le parc HLM est moins importante et mieux connue que dans le parc privé

A la différence de la vacance dans le parc privé (cf. Annexe I), la vacance des biens dans le parc social fait l'objet d'un suivi exhaustif au 1^{er} janvier de chaque année au sein du **répertoire sur le parc locatif social (RPLS)**. Le RPLS est constitué par compilation directe des logiciels de gestion de l'ensemble des bailleurs sociaux à cette date. Cette base est gérée par le **service d'observations économiques et statistiques (SOeS)** commun au **ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)** et du **logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR)**. Les données utilisées dans le cadre de la présente annexe sont issues de l'extraction du RPLS au 1^{er} janvier 2015.

Encadré 1 : Le répertoire sur le parc locatif social

Le répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) a été mis en place en 2011. Il succède à l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) qui a été réalisée pour la dernière fois en 2010.

Les bailleurs sociaux interrogés doivent déclarer l'ensemble des logements ordinaires dont ils ont la pleine propriété ou sur lesquels ils ont un bail emphytéotique, à construction ou à réhabilitation, ou dont ils ont l'usufruit au 1^{er} janvier de l'année de la collecte ou au 1^{er} janvier de l'année précédente.

La gestion de ce fichier a été confiée au bureau de la statistique déconcentrée de la construction au sein du service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'écologie et du développement durable.

Source : DRIEA Ile-de-France

Les données sur la vacance se décomposent en deux parties :

- ◆ la **vacance technique** qui correspond à des locaux vides, en cours ou en attente de travaux, de vente ou de démolition ;
- ◆ la **vacance commerciale** qui regroupe les logements n'entrant pas dans la catégorie précédente.

Le taux global de la vacance commerciale en France métropolitaine s'établit au 1^{er} janvier 2014 à 2,9 %, soit un stock instantané de 132 097 logements sociaux proposés à la location. Il convient cependant d'ajouter ceux qui sont classés dans la rubrique de la vacance technique, qui rassemble un nombre de 75 421 logements vides en raison de travaux importants, de vente ou de démolition, soit 1,66 % du total. En effet cette catégorie correspond dans le cas des communes urbaines aux logements situés dans les opérations de l'ANRU susceptibles d'être démolis, dont la vacance peut durer plusieurs années.

Ainsi on peut estimer que **la vacance totale dans le logement social est de 4,56 % pour le territoire métropolitain, soit près deux fois moins que dans le parc privé (7,5 % en 2014 d'après les données de l'INSEE)**.

2. La répartition géographique de la vacance, semblable à celle observée dans le parc privé, caractérise les différences d'attractivité entre les territoires

2.1. La vacance dans le parc social est concentrée dans les départements ruraux

Le Tableau 1 présente les données brutes par région exprimant la vacance technique et celle commerciale.

Annexe II

S'agissant de la vacance commerciale, les régions qui connaissent un taux supérieur à la moyenne nationale arrondi à 3 % sont les suivantes par ordre décroissant :

- ◆ Limousin (7,2 %) ;
- ◆ Bourgogne (6,4 %) ;
- ◆ Franche-Comté (5,2 %) ;
- ◆ Champagne-Ardenne (4,78 %) ;
- ◆ Centre (4,75 %) ;
- ◆ Auvergne (4,27 %) ;
- ◆ Basse-Normandie (4,21 %) ;
- ◆ Lorraine (4,06 %) ;
- ◆ Midi-Pyrénées (3,60 %).

Tableau 1 : Répartition géographique de la vacance HLM par région

Région	Parc total	en vacance commerciale (nombre)	en vacance technique (nombre)	% en vacance commerciale	% en vacance technique
Alsace	110 590	3 851	2 038	3 %	2 %
Aquitaine	151 647	3 035	1 406	2 %	1 %
Auvergne	70 078	2 992	1 108	4 %	2 %
Basse-Normandie	112 413	4 730	1 446	4 %	1 %
Bourgogne	110 277	7 109	2 157	6 %	2 %
Bretagne	163 568	3 972	2 786	2 %	2 %
Centre	185 941	8 848	2 802	5 %	2 %
Champagne-Ardenne	142 647	6 825	3 304	5 %	2 %
Corse	12 906	142	120	1 %	1 %
Franche-Comté	76 829	4 049	1 435	5 %	2 %
Haute-Normandie	174 944	5 157	3 498	3 %	2 %
Île-de-France	1 199 215	23 451	13 736	2 %	1 %
Languedoc-Roussillon	126 898	3 511	2 827	3 %	2 %
Limousin	40 066	2 874	529	7 %	1 %
Lorraine	159 126	6 472	3 959	4 %	2 %
Midi-Pyrénées	130 505	4 699	1 944	4 %	1 %
Nord-Pas-de-Calais	413 049	6 540	12 082	2 %	3 %
Pays de la Loire	213 262	7 076	2 713	3 %	1 %
Picardie	140 617	4 642	1 588	3 %	1 %
Poitou-Charentes	79 764	2 516	1 279	3 %	2 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	284 050	6 081	4 697	2 %	2 %
Rhône-Alpes	449 214	13 525	7 967	3 %	2 %
France métropolitaine	4 547 606	132 097	75 421	3 %	2 %

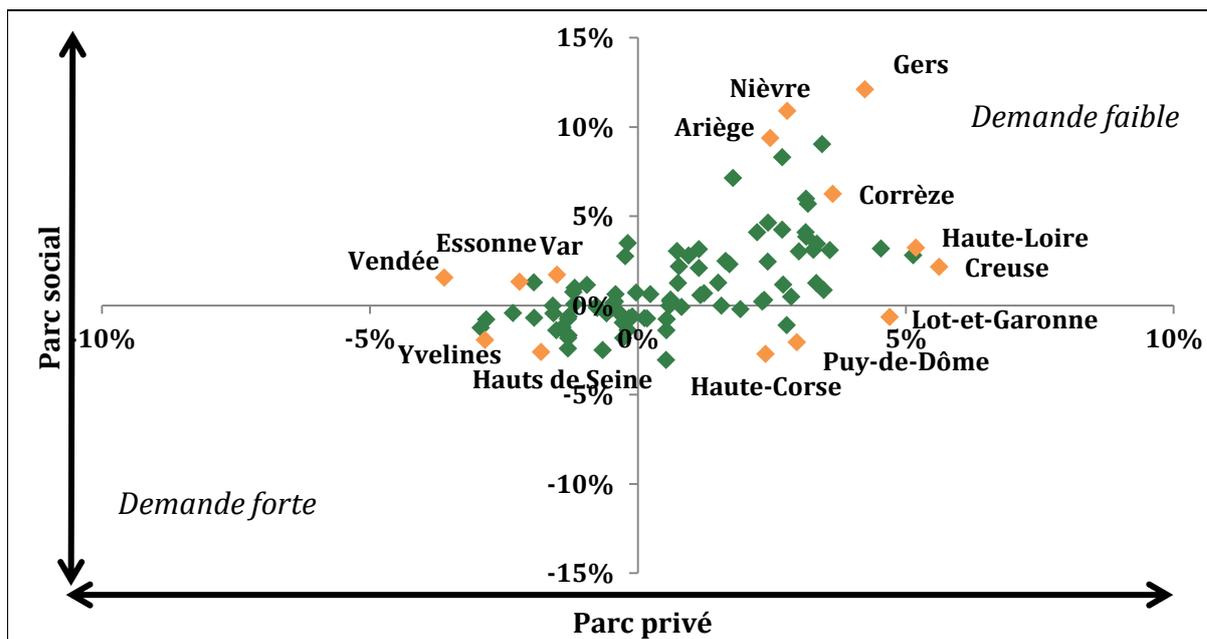
Source : SOeS RPLS.

A contrario, les régions qui connaissent les taux les plus bas sont en dehors de la Corse, l'Île-de-France (1,95 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (2,14 %), le Nord-Pas-de-Calais (1,58 %), ainsi que la Bretagne et l'Aquitaine.

Cette répartition géographique de la vacance est cohérente avec celle observée dans le parc privé (cf. Annexe I). La mission mesure, à cet effet une **corrélation positive entre le niveau du taux de vacance dans le parc privé et dans le parc social** (cf. Graphique 1).

Annexe II

Graphique 1 : Ecart absolu des taux de vacance dans les parcs privé et social en 2014 par rapport à la moyenne nationale



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP – bureaux des statistiques GF-3C.

2.2. Le nombre de logements vacants pour 10 000 habitants varie d'un facteur un à quatre entre les territoires

Il apparaît nécessaire de rapprocher ces taux de l'importance quantitative que revêt le logement social par région, les écarts régionaux étant considérables.

Cette analyse permet alors d'apprécier ce que recouvrent les réalités régionales en matière de vacance d'habitat social. Le nombre de logements vacants pour 10 000 habitants varie d'un facteur un en Provence-Alpes-Côte-D'azur ou Poitou-Charentes à quatre en Champagne-Ardenne.

Tableau 2 : Nombre de logements vacants pour 10 000 habitants par région

Région	Nombre logements en vacance commerciale par 10 000 habitants	Nombre logements en vacance technique par 10 000 habitants	Nombre total logements vacants par 10 000 habitants
Alsace	20,69	10,95	31,64
Aquitaine	9,18	4,25	13,43
Auvergne	22,08	8,18	30,26
Basse-Normandie	31,98	9,77	41,75
Bourgogne	43,24	13,12	56,36
Bretagne	12,18	8,55	20,73
Centre	34,39	10,89	45,28
Champagne-Ardenne	51,20	24,78	75,98
Corse	4,40	3,73	8,13
Franche-Comté	34,37	12,18	46,55
Haute-Normandie	27,90	18,93	46,83
Île-de-France	19,58	11,47	31,05
Languedoc-Roussillon	12,87	10,36	23,23
Limousin	38,78	7,14	45,92
Lorraine	27,53	16,84	44,37
Midi-Pyrénées	15,95	6,60	22,55

Annexe II

Région	Nombre logements en vacance commerciale par 10 000 habitants	Nombre logements en vacance technique par 10 000 habitants	Nombre total logements vacants par 10 000 habitants
Nord-Pas-de-Calais	16,14	29,82	45,96
Pays de la Loire	19,34	7,42	26,76
Picardie	24,12	8,25	32,37
Poitou-Charentes	14,04	7,14	21,18
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12,31	9,51	21,82
Rhône-Alpes	21,15	12,46	33,61
France métropolitaine	20,75	11,85	32,60

Source : SOeS-CGEDD.

Le Tableau 2 présente une évaluation des taux de vacance commerciale et technique rapportée à 10 000 habitants. Il permet de tirer les enseignements suivants hors la situation de la Corse qui apparaît en décalage complet avec ce qui se passe sur le continent.

En termes de vacance commerciale, les six régions ayant les taux les plus hauts sont par ordre décroissant :

- ◆ Champagne-Ardenne ;
- ◆ Bourgogne ;
- ◆ Limousin ;
- ◆ Centre et Franche-Comté ;
- ◆ Lorraine.

A contrario les régions ayant les taux de vacance commerciale les plus bas et par ordre croissant sont :

- ◆ Aquitaine ;
- ◆ Bretagne ;
- ◆ Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- ◆ Languedoc-Roussillon.

De même en matière de vacance technique les résultats sont les suivants pour les taux les plus élevés par ordre décroissant :

- ◆ Nord-Pas-de-Calais ;
- ◆ Champagne-Ardenne ;
- ◆ Haute-Normandie ;
- ◆ Lorraine ;
- ◆ Bourgogne.

Les taux les plus bas par ordre croissant sont pour les régions :

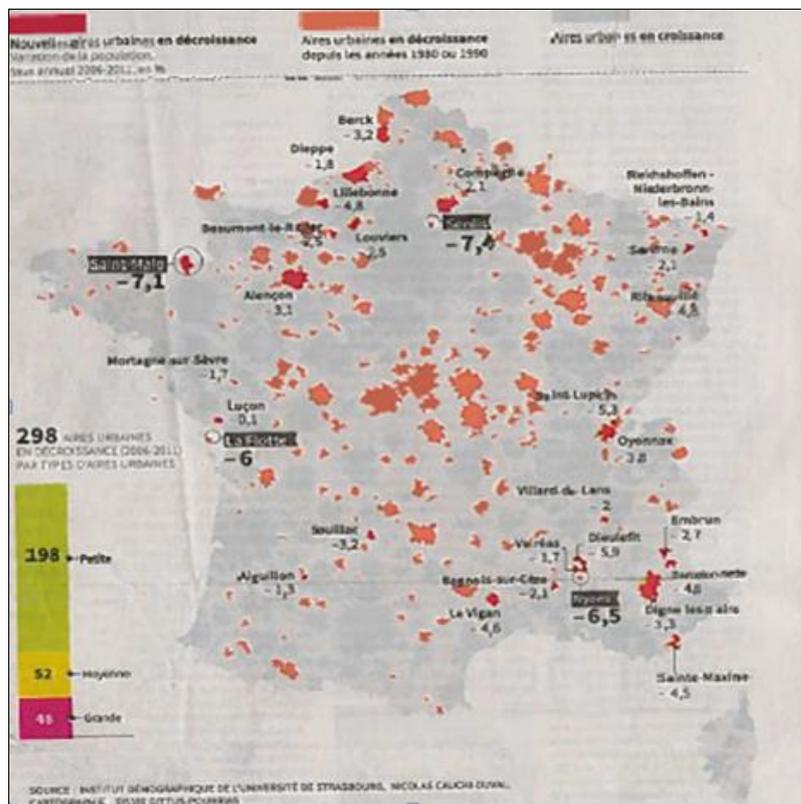
- ◆ Aquitaine ;
- ◆ Midi-Pyrénées ;
- ◆ Limousin et Poitou-Charentes ;
- ◆ Pays de la Loire.

Cet énoncé met en lumière plusieurs caractéristiques. La ségrégation géographique entre l'ouest et l'est du pays est remarquable en matière de vacance quelle qu'elle soit, à l'exception des régions du sud-est qui sont parmi les plus tendues en termes d'offre de logements.

Annexe II

Ce sont plutôt des **régions industrielles au sens de l'emploi qui connaissent les taux de vacance les plus forts**. En réalité elles sont celles qui ont connu les **plus importantes disparitions d'emplois industriels dans les 30 dernières années** (Lorraine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Limousin, Franche-Comté, Haute et Basse Normandie). *A contrario* la Bretagne qui avec la Corse a été la seule région métropolitaine à connaître une augmentation de son industrie dans la même période est classée parmi les régions où la vacance sociale est faible.

Graphique 2 : Unités urbaines en décroissance



Source : Journal Le Monde d'après des données de l'Université de Strasbourg.

La carte ci-dessus, tirée d'un article publié par le journal Le Monde en juillet dernier après un colloque sur les HLM en zone détendue, illustre en quelque sorte les résultats issus du RPL. **Les régions souffrant d'un déclin démographique recouvrent bien largement les régions majoritairement touchées par la vacance dans le logement social** (Lorraine, Champagne-Ardenne, Limousin, Haute et Basse-Normandie) ce phénomène affectant encore peu la Franche-Comté ou dans une moindre mesure la Bourgogne. Par ailleurs on retrouve bien la ségrégation entre l'est et l'ouest du territoire métropolitain.

On peut ajouter que la vacance technique met en évidence la part prise par les opérations ANRU qui sont importantes dans le Nord-Pas-de-Calais. S'agissant de la Champagne-Ardenne ce phénomène est lié à la proportion forte de logements sociaux qu'a cette région en raison des destructions massives de la première guerre mondiale. Enfin la région Île-de-France se situe dans la moyenne nationale, ce qui est aussi le résultat de fortes disparités entre les départements qui la composent.

2.3. La concurrence, en termes de loyers, entre le parc public et le parc privé, peut expliquer une partie de la vacance observée dans le parc social dans les zones les plus détendues

La mission s'est attachée de façon succincte à examiner dans quelle mesure la construction de logements privés neufs, ayant pu bénéficier des dispositifs successifs d'aide à l'investissement locatif, dans les territoires les plus détendus, a pu avoir des effets en termes de concurrence par rapport aux HLM anciens.

Pour cela elle a mis en regard dans sept villes confrontées à une vacance importante dans le parc social, les loyers moyens relevés :

- ◆ dans les logements sociaux (base RPLS) ;
- ◆ dans le secteur privé (base Clameur).

Tableau 3 : Comparaison des loyers HLM et secteur libre dans les villes faisant face à une vacance élevée dans le parc social

commune	Loyer moyen PLS au 1er janvier 2014 (en €/m ²)	Loyer moyen secteur privé au 1er janvier 2014 (en €/m ²)
Lens	6,85	8,60
Pau	7,60	10,1
Chalon-sur-Saône	7,02	8,20
Montauban	6,31	8,10
Avignon	7,81	10,8
Limoges	6,31	8,8
Le Creusot	7,10	7,8

Source : RPLS, Base Clameur.

Au Creusot ou à Chalon-sur-Saône, l'écart entre les loyers du parc privé et du parc public est inférieur à 15 %. Cette moindre différence de prix contribue à limiter l'attractivité du parc social. En dehors des deux villes de Saône-et-Loire il n'apparaît toutefois pas pour les autres communes que les écarts (supérieurs à 20 %) soient suffisamment proches pour laisser supposer une réelle concurrence.

3. Les situations de vacance durable dans le parc social demeurent rares

L'analyse ne portera que sur la seule vacance commerciale, l'autre technique n'étant pas, dans la base RPLS, renseignée selon ce critère.

3.1. Les écarts géographiques en matière de durée de vacance complètent les informations sur la typologie de la vacance observée localement

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente les données par tranches annuelles de vacance déclarée par les bailleurs sociaux. Toutefois la part non renseignée est importante s'élevant à 8,7 % du total, la plupart s'écartant peu de cette moyenne. Toutefois la Picardie se signale par une absence d'informations pour le quart du parc vacant, ce qui est considérable et rend peu crédibles les données la concernant.

Au-delà, les classements des régions ayant les plus forts taux de vacance s'établissent de la façon suivante.

Pour une durée inférieure à un an, la moyenne nationale étant de 62 % :

- ◆ Île-de-France ;

Annexe II

- ◆ Bretagne ;
- ◆ Haute-Normandie.

Pour une durée comprise entre un an et deux ans, la moyenne nationale étant de 11 % :

- ◆ Franche-Comté et Limousin ;
- ◆ Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais ;
- ◆ Haute et Basse-Normandie.

Pour une durée comprise entre deux et trois ans, la moyenne nationale étant de 4 % :

- ◆ Bourgogne ;
- ◆ Franche-Comté et Limousin ;
- ◆ Alsace, Auvergne, Lorraine et Picardie.

Pour une durée comprise entre trois et quatre ans, la moyenne nationale étant de 6 % :

- ◆ Limousin ;
- ◆ Bourgogne ;
- ◆ Franche-Comté.

Pour une durée supérieure à quatre ans, la moyenne nationale étant de 9 % :

- ◆ Picardie avec un taux de 25 % largement au-delà des chiffres des autres régions ;
- ◆ Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire ;
- ◆ Languedoc-Roussillon.

De cet énoncé on peut tirer les observations suivantes :

- ◆ globalement la **vacance commerciale** sous réserve de la justesse des informations fournies par les bailleurs sociaux **reste essentiellement de courte durée un délai de moins de quatre mois** représentant à lui seul **40 % du total** ;
- ◆ **au-delà d'un an, la vacance chute très vite**, celle pour une durée longue de plus de quatre ans ne représentant plus que 9 % soit l'équivalent de la part non renseignée. Hors le cas de la Picardie, on retrouve dans les régions qui souffrent le plus et le plus longtemps de la vacance le trio constituée par la Bourgogne, la Franche-Comté et le Limousin ;
- ◆ enfin les régions les plus tendues se retrouvent par effet de masse dans la catégorie des durées de moins d'un an, ce qui est logique.

Annexe II

Tableau 4 : Répartition régionale logements en vacance commerciale selon la durée de vacance

Régions	Vacance commerciale (nombre)	<1 an (en %)	Entre 1 et 2 ans	Entre 2 et 3 ans	Entre 3 et 4 ans	>4ans	Durée non renseignée	<1 an (en %)	Entre 1 et 2 ans (en %)	Entre 2 et 3 ans (en %)	Entre 3 et 4 ans (en %)	>4ans (en %)
ALSACE	3 851	2 384	457	174	283	237	316	62 %	12 %	5 %	7 %	8 %
AQUITAINE	3 035	1 787	312	107	180	368	281	59 %	10 %	4 %	6 %	9 %
AUVERGNE	2 992	1 764	416	150	207	243	212	59 %	14 %	5 %	7 %	7 %
BASSE-NORMANDIE	4 730	2 606	632	175	285	784	248	55 %	13 %	4 %	6 %	5 %
BOURGOGNE	7 109	3 291	1 010	571	688	1 132	417	46 %	14 %	8 %	10 %	6 %
BRETAGNE	3 972	2 857	354	57	99	345	260	72 %	9 %	1 %	2 %	7 %
CENTRE	8 848	5 558	1 216	325	565	711	473	63 %	14 %	4 %	6 %	5 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	6 825	3 257	960	293	503	1 126	686	48 %	14 %	4 %	7 %	10 %
CORSE	142	75	11	3	4	36	13	53 %	8 %	2 %	3 %	9 %
FRANCHE-COMTE	4 049	2 042	746	260	339	476	186	50 %	18 %	6 %	8 %	5 %
HAUTE-NORMANDIE	5 157	3 514	678	145	249	307	264	68 %	13 %	3 %	5 %	5 %
ILE-DE-FRANCE	23 451	17 152	1 349	385	652	1 804	2 109	73 %	6 %	2 %	3 %	9 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3 511	2 087	396	127	183	280	438	59 %	11 %	4 %	5 %	12 %
LIMOUSIN	2 874	1 553	509	173	306	200	133	54 %	18 %	6 %	11 %	5 %
LORRAINE	6 472	3 489	856	300	423	890	514	54 %	13 %	5 %	7 %	8 %
MIDI-PYRENEES	4 699	2 813	530	187	291	595	283	60 %	11 %	4 %	6 %	6 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	6 540	3 969	883	173	340	356	819	61 %	14 %	3 %	5 %	13 %
PAYS DE LA LOIRE	7 076	4 503	722	226	379	296	950	64 %	10 %	3 %	5 %	13 %
PICARDIE	4 642	2 390	497	225	174	199	1 157	51 %	11 %	5 %	4 %	25 %
POITOU-CHARENTES	2 516	1 613	255	62	175	141	270	64 %	10 %	2 %	7 %	11 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	6 081	3 923	716	125	296	752	269	65 %	12 %	2 %	5 %	4 %
RHONE-ALPES	13 525	9 082	1 451	398	674	732	1 188	67 %	11 %	3 %	5 %	9 %
FRANCE MÉTROPOLITAINE	132 097	81 709	14 956	4 641	7 295	12 010	11 486	62 %	11 %	4 %	6 %	9 %

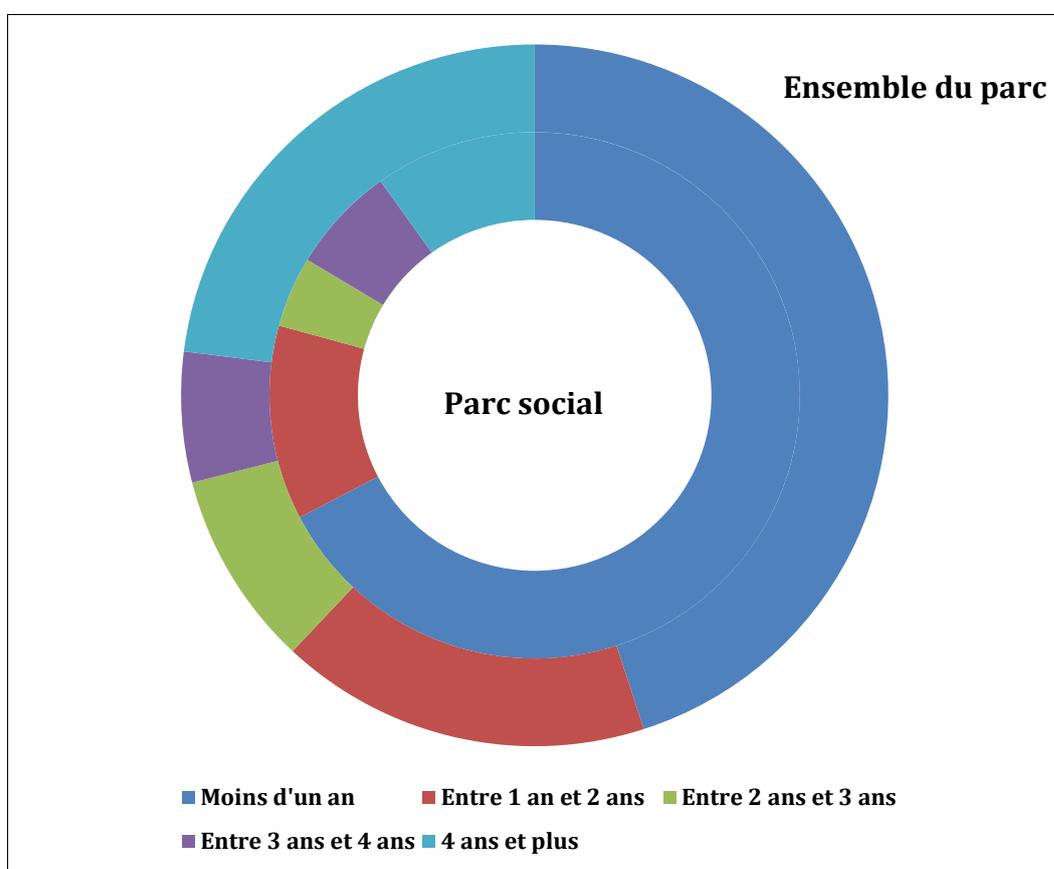
Source : SOeS - RPLS.

3.2. Les logements sociaux sont deux fois moins durablement vacants que dans le parc privé

Les informations disponibles sur la vacance dans le parc social (données RPLS) et dans le parc privé (cf. Annexe I) permettent de comparer les durées de vacance dans les deux parcs.

En 2014, la vacance de long terme, c'est-à-dire de plus de deux ans, est deux fois plus importante dans le parc privé (40% du stock) que dans le parc de logements sociaux vacants (20%). Cet écart est en partie expliqué par l'absence de la durée de vacance des biens en situation de « vacance technique » (généralement de long terme notamment dans les cas de travaux de réhabilitation).

Graphique 3 : Comparaison de la durée de vacance commerciale observée dans le parc social avec la durée dans l'ensemble du parc (toute forme de vacance confondue)



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données RPLS et FILOCOM.

4. La mission a complété son analyse par un examen détaillé des régions reprenant une diversité de situations de vacance dans le parc social

Pour illustrer les disparités infra régionales le choix s'est porté sur les régions de Bourgogne et du Limousin pour celle réputées non tendues et le cas symptomatique de la région Île-de-France. **Le choix des communes a été fait en retenant le chef-lieu du département ainsi que une autre ville emblématique de la situation de la région.**

4.1. La région Bourgogne combine des situations de vacance opposées

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente pour six communes de la région Bourgogne les résultats obtenus en matière de vacance dans le parc social.

Les principales observations à tirer de ces données sont les suivantes :

- ◆ Dijon, capitale régionale, peut être considérée comme un secteur de forte attractivité dans le parc social, voire tendu ;
- ◆ Chalon en Saône-et-Loire, ville à laquelle on pourrait ajouter le Creusot et Nevers sont en revanche très touchées par la vacance durable dans le logement social avec **plus de 10 % du parc social proposé à la location depuis plus d'un an et ne trouvant pas de locataire**. La vacance observée notamment à Chalon tient au départ progressif des populations du centre vers l'immédiate périphérie, que celle-ci appartienne ou non à la communauté d'agglomération et dans une moindre mesure à une certaine désindustrialisation¹ ;
- ◆ Les trois autres communes sont dans une situation intermédiaire où l'influence de Lyon dans le premier cas et de la région Île-de-France dans les deux autres expliquent une vacance relative.

Tableau 5 : Répartition de la vacance dans le parc social par communes en Bourgogne

	Parc total HLM	Vacance technique	Vacance commerciale (dont inférieure à un an)
Dijon	12 319	285 (2,31 %)	242 (55) (1,96 %)
Nevers	6 118	311 (5,1 %)	697 (247) (11,4 %)
Chalon/ Saône	7 777	19	995 (309) (12,8 %)
Mâcon	6 297	69	381 (265) (6 %)
Auxerre	5 800	186	288 (249) (4,9 %)
Sens	4 040	35	145 (133) (3,6 %)

Source : SOeS RPLS.

4.2. Dans le Limousin, une vacance durable renforcée par une proportion élevée du parc en situation de vacance technique

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente la vacance pour les communes retenues en Limousin.

Tableau 6 : Répartition de la vacance par commune dans le Limousin

	Parc total HLM	Vacance technique	Vacance commerciale (dont inférieure à un an)
Brive-la-Gaillarde	3 561	32 (0,8 %)	217 (172) (6,1 %)
Tulle	1 108	85(7,7 %)	55 (36) (4,9 %)
Guéret	1 855	50(2,7 %)	46 (37) (2,5 %)
Limoges	17 781	159(0,8 %)	1 471 (828) (8,2 %)

Source : SOeS RPLS.

¹ Confère le rapport n° 008916-01 du CGEDD sur une première évaluation des programmes locaux de l'habitat.

Annexe II

La lecture de ce tableau montre que la commune de Limoges écrase toutes les autres regroupant à elle seule 44 % du patrimoine social total de la région Limousin. On est bien dans le cas d'une région qui par le relatif vide créé sur son territoire, est marquée par la situation de sa ville chef-lieu, qui souffre à la fois d'une forme de dépopulation accompagnant des difficultés économiques.

4.3. En Île-de-France, des disparités fortes malgré un territoire limité et marqué par un marché immobilier tendu

Le tableau 7 présente la vacance pour les communes retenues en Île-de-France

Tableau 7 : Répartition par communes en Ile-de-France

	Parc total HLM	Vacance technique	Vacance commerciale (dont inférieure à un an)
Melun	7 052	311(4,4 %)	133 (91) (1,88 %)
Montereau	3 600	136(3,77 %)	211 (78) (5,86 %)
Mantes	6 997	43(0,6 %)	145 (132) (2 %)
Trappes	6 741	195(2,89 %)	172 (149) (2,55 %)
Versailles	6 790	16(0,2 %)	110 (1,62 %)
Paris	212 516	3 087(1,45 %)	3 123 (2820) (1,47 %)
Evry	8 260	176(2,13 %)	209 (195) (2,53 %)
Grigny	3 863	66(1,7 %)	121 (101) (3,13 %)
Palaiseau	3 210	2	46 (45) (1,40 %)
Nanterre	19 451	87(0,4 %)	630 (417) (3,24 %)
Plessis-Robinson	4 317	46((1,06 %)	44 (1 %)
Sceaux	1 850	18(1 %)	20 (1 %)
Bobigny	9 572	53(0,5 %)	406 (105) (4,24 %)
Montfermeil	1 902	10(0,55 %)	19 (1 %)
Saint Denis	19 337	110(0,56 %)	274 (138) (1,41 %)
Sevran	6 450	100(1,55 %)	69 (63) (1,07 %)
Créteil	13 491	440(3,26 %)	177 (169) (1,31 %)
Vitry	12 771	8	291 (277) (2,28 %)
Cergy	8 721	28	128 (123) (1,46 %)
Franconville	2 983	12	30 (29) (1 %)
Sarcelles	10 170	218(2,14 %)	147 (134) (1,44 %)

Source : SOeS RPLS.

De fortes disparités existent entre les communes y compris au sein d'un même département. Ces écarts s'expliquent par :

- ◆ l'existence ou non d'un projet ANRU structurant et dont le niveau d'avancement varie d'une commune à l'autre en fonction de l'ingénierie locale mise en place et la capacité des élus locaux à le faire progresser. Une illustration est donnée par les deux communes de Melun et Montereau dans la Seine-et-Marne ;
- ◆ la gestion des offices publics communaux qui sont essentiellement situés dans les trois départements de la petite couronne. L'illustration en est donnée par des exemples comme Nanterre, Vitry ou encore Sceaux ;
- ◆ l'importance des difficultés de gestion sociale des communes ne se retrouvent pas nécessairement dans les chiffres de la vacance comme à Montfermeil ou Saint Denis ;
- ◆ le poids de Paris dans l'ensemble régional est important malgré une vacance qui apparaît dans la moyenne régionale.

5. Répartition par grandes familles d'HLM

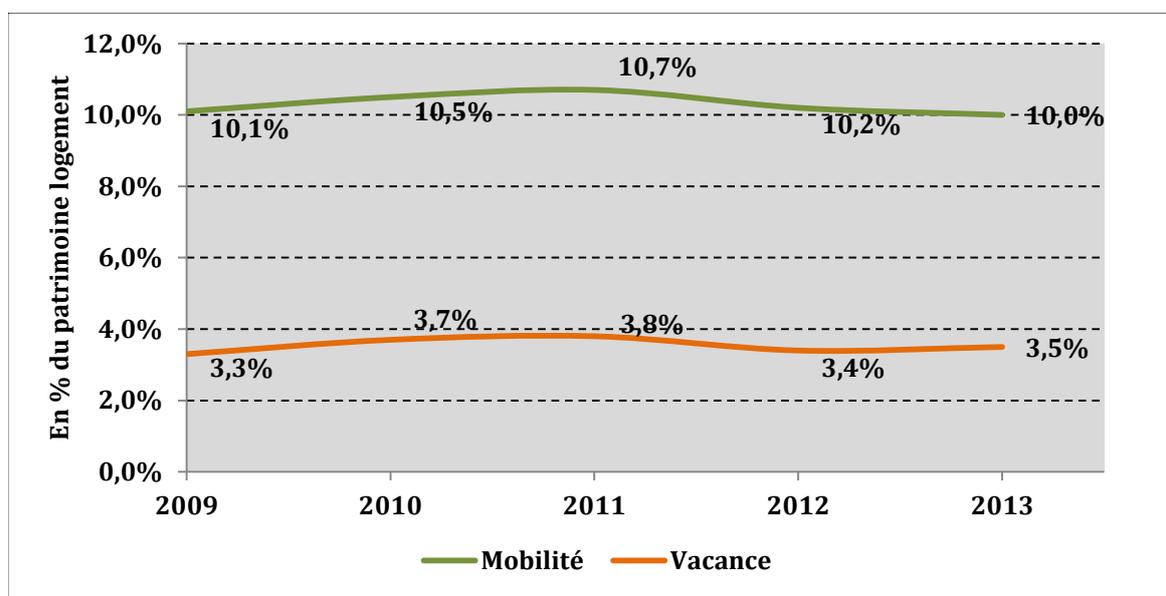
Pour terminer de dresser un tableau complet de la vacance dans le logement social, il apparaît nécessaire d'esquisser une répartition par grande famille.

Celle-ci ne prend pas en compte le cas des SEM. En effet outre que leur parc n'est conventionné qu'à la hauteur des trois quarts, les données consolidées pour 2013 recueillies par la fédération des établissements publics locaux (EPL) font état d'une augmentation de 1,1 % par rapport à 2012. Mais ce chiffre agrège toutes les activités des SEM immobilières c'est-à-dire y compris les bâtiments d'activités et les parkings.

5.1. Les entreprises sociales de l'habitat présentant un taux de vacance inférieur à la moyenne nationale

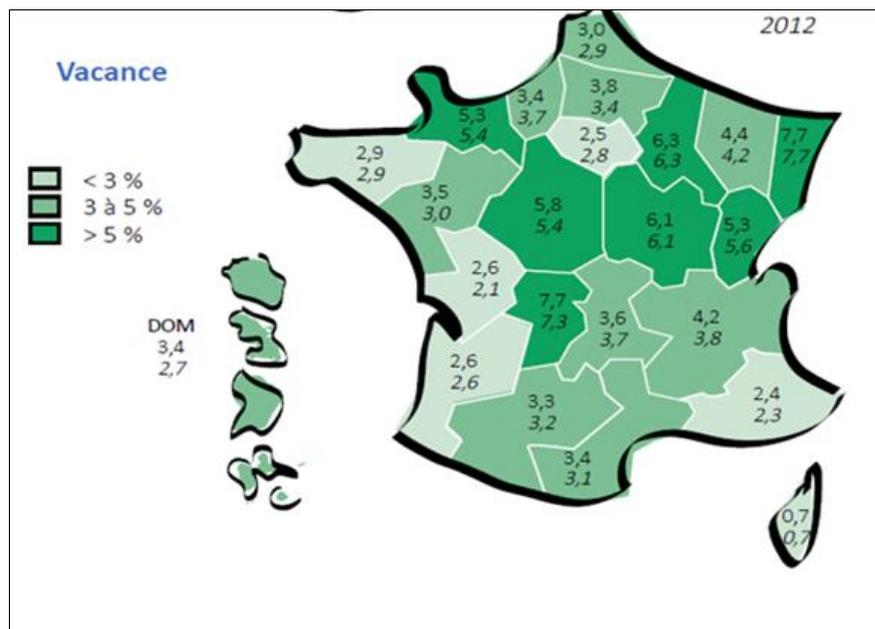
S'agissant des ESH les données fournies par leur fédération font ressortir une stabilité de la vacance et un taux de mobilité du parc en légère régression. Globalement le niveau national pour les ESH s'établit à 3,5 % du parc géré.

Graphique 4 : Illustration de l'évolution de la vacance dans les ESH



Source : Fédération des ESH, rapport annuel 2014.

Graphique 5 : Carte de la répartition de la vacance des ESH



Source : Fédération des ESH rapport annuel 2014.

En revanche la carte ci-dessus met en évidence les écarts entre les régions. Sans surprise les régions en zones tendues ont les taux les plus bas avec Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) qui obtient le meilleur score.

A contrario les taux les plus hauts se retrouvent dans les régions comme Champagne-Ardenne, la Bourgogne Franche-Comté ou le Limousin. Une exception notable avec l'Alsace est à souligner qui apparaît avec le taux le plus fort.

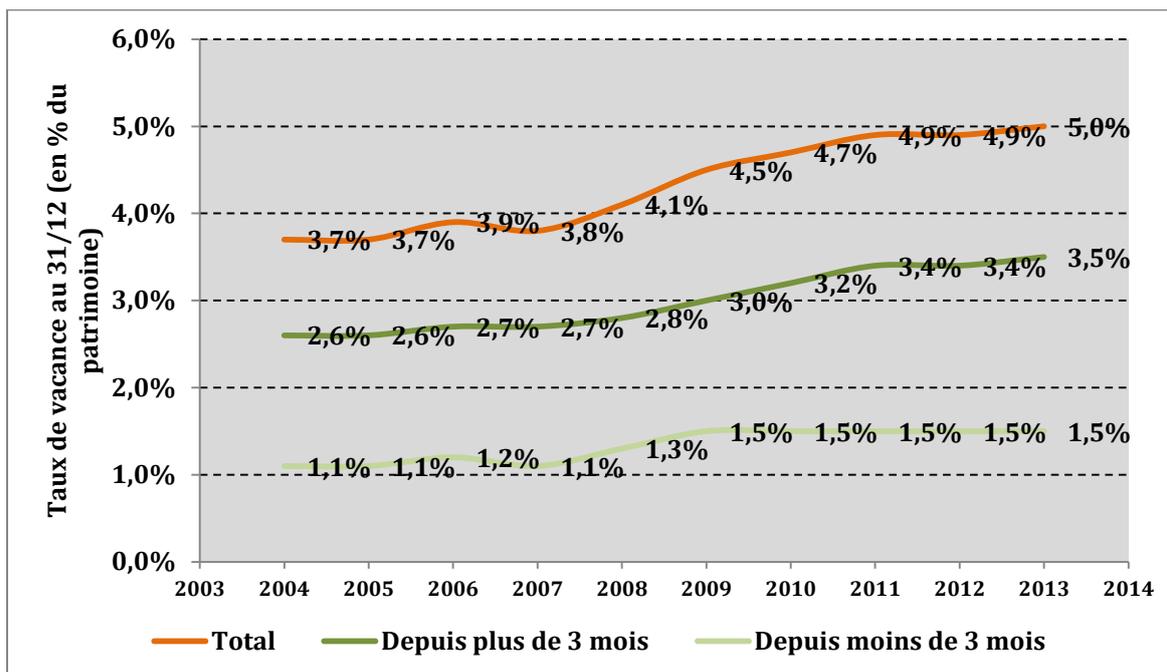
Enfin la dichotomie entre l'est et l'ouest à l'exception de PACA ressort également clairement.

5.2. Les offices publics HLM qui concentrent le premier parc social hors Ile-de-France sont davantage confrontés à des difficultés liées à la vacance

Les données issues de leur fédération montrent une évolution continue depuis 2004 passant de 3,7 % à 5 % en 2013. On est donc dans une progression constante qu'aucune inflexion ne vient modifier.

Annexe II

Graphique 6 : Evolution de la vacance des OPH entre 2013 et 2014



Source : Fédération des OPH, rapport annuel 2014.

S'agissant de la répartition géographique on constate que le phénomène de fortes disparités de taux entre les régions reprend les mêmes caractéristiques que pour les ESH avec cependant quelques différences.

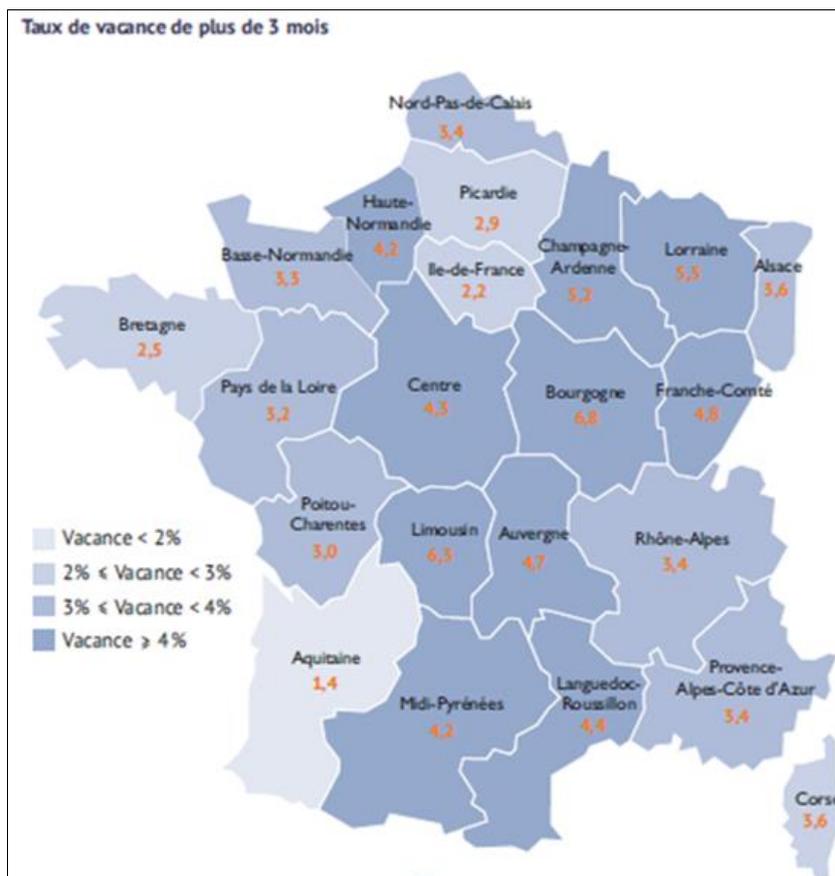
Si les taux les plus élevés supérieurs à 5 % s'observent en Bourgogne, Champagne-Ardenne Lorraine et Limousin, ils sont également élevés dans d'autres régions témoignant ainsi d'une dispersion du phénomène bien plus importante que pour les ESH.

Comme les OPH départementaux représentent les plus gros patrimoines gérés hors de l'Île-de-France, on peut en déduire une difficulté plus grande pour eux. Sans en tirer une conclusion définitive on peut noter que l'aménagement du territoire pour une répartition harmonieuse du logement social se traduit en termes de coût non négligeable au moins pour le critère de la vacance.

L'effet zone tendue impliquant une vacance plus faible est aussi atténué, les deux régions connaissant un taux faible (Aquitaine et Bretagne) n'étant pas réputées comme telles.

Annexe II

Graphique 7 : Carte de la répartition de la vacance des OPH



Source : Fédération des OPH rapport annuel 2014.

Cette carte interroge donc sur la répartition du logement social sur le territoire national au moins pour les OPH.

5.3. Focus sur quelques agglomérations

Les données statistiques agrégées cachent en réalité des disparités locales souvent inverses de ce qu'elles donnent à penser. Les exemples qui suivent, regroupés dans le tableau 7 montrent que les difficultés locales de vacance dépendent en fait de l'efficacité des bailleurs sociaux à la maîtriser. Cette remarque de simple bon sens, n'interfère pas avec la localisation puisque les exemples choisis sont aussi bien en zone tendue que détendues.

Contrairement à la présentation générale qui précède le tableau inclut les données émanant des SEM.

Annexe II

Tableau 8 : Répartition de la vacance entre ESH, OPH et SEM.

Région	Commune	Vacance ESH	Vacance OPH	Vacance SEM
Bourgogne	Dijon	2,6 %	1,4 %	12,8 %
	Chalon-sur-Saône	3,6 %	15,5 %	4,7 %
	Le Creusot	17,2 %	12,7 %	
Île-de-France	Grigny	1,8 %	3,4 %	
	Paris 11 ^e arrondissement	1,2 %	1,2 %	1,3 %
	Paris 13 ^e arrondissement	1,2 %	1,3 %	1,3 %
	Paris 18 ^e arrondissement	1,8 %	2,4 %	1,6 %
	Le Plessis-Robinson	1,4 %	1 %	
	Saint-Denis	2 %	1,1 %	8,3 %
	Vitry-sur-Seine	1,1 %	2,6 %	3,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Avignon	11,4 %	3,6 %	3 %
	Marseille 4 ^e arrondissement	4,5 %	2,6 %	1,4 %
	Marseille 10 ^e arrondissement	3,6 %	4,2 %	1 %
	Marseille 15 ^e arrondissement	3,5 %	1,1 %	1,9 %
	Nice	1 %	1,4 %	2,3 %

Source : SOeS RPLS.

Quelques éléments d'appréciation sont nécessaires pour comprendre la diversité de la vacance entre les grandes familles HLM :

- ◆ les **OPH sont sans doute plus sensibles à la vacance** dans la mesure où ils ont des parcs plus anciens et **plus nettement présents dans les opérations ANRU**.
- ◆ les **ESH** sont présentes sur les territoires mais avec des sociétés de bien plus petite taille que dans les grandes agglomérations. En outre par l'effort qu'elles ont déployé depuis plus de 10 ans leur patrimoine est **plus récent mais bien plus diffus que celui des OPH** ou des SEM souvent regroupé au sein d'ensembles bien délimités géographiquement.

Enfin ces ratios de vacance sont sans doute à relativiser compte tenu de la part qu'ils représentent en termes de nombre de logements sociaux localement.

CONCLUSION

Le diagnostic établi sommairement confirme que la répartition de la vacance dans le logement social, qui est **suivi par le répertoire du parc locatif social (RPLS)**, ce qui est un net avantage par rapport au parc privé, est **cohérente avec le caractère tendu ou non de l'offre de logements disponibles localement**. En d'autres termes les zones tendues connaissent un taux de vacance bien plus faible que dans le cas contraire.

Par ailleurs la vacance est toujours en progression depuis le début des années 2000 ce qui peut sembler paradoxal dans une période où la demande en logement social ne faiblit pas. En réalité **l'offre nouvelle mise sur le marché depuis une quinzaine d'années met en exergue le caractère parfois obsolète du parc ancien**. D'où une difficulté récurrente que seule une étude bien plus fine pourrait confirmer. On peut ajouter que les **zones de la politique de la ville n'offrent pas toujours des conditions d'attractivité qui leur permettent de lutter contre la vacance**.

En troisième lieu la présentation régionale occulte de fortes disparités territoriales aggravées le cas échéant par des répartitions du logement social fort différentes d'un territoire infra régional à un autre.

Enfin au plan du RPLS, la dichotomie faite entre vacance technique et commerciale n'apparaît pas vraiment pertinente pour apprécier la globalité du phénomène. De fait les opérations ANRU induisent des taux de vacance parfois élevé et surtout pendant des périodes de temps longues.

CONCLUSION

Le diagnostic établi sommairement confirme que la répartition de la vacance dans le logement social, qui est **suivi par le répertoire du parc locatif social (RPLS)**, ce qui est un net avantage par rapport au parc privé, est **cohérente avec le caractère tendu ou non de l'offre de logements disponibles localement**. En d'autres termes les zones tendues connaissent un taux de vacance bien plus faible que dans le cas contraire.

Par ailleurs la vacance est toujours en progression depuis le début des années 2000 ce qui peut sembler paradoxal dans une période où la demande en logement social ne faiblit pas. En réalité **l'offre nouvelle mise sur le marché depuis une quinzaine d'années met en exergue le caractère parfois obsolète du parc ancien**. D'où une difficulté récurrente que seule une étude bien plus fine pourrait confirmer. On peut ajouter que les **zones de la politique de la ville n'offrent pas toujours des conditions d'attractivité qui leur permettent de lutter contre la vacance**.

En troisième lieu la présentation régionale occulte de fortes disparités territoriales aggravées le cas échéant par des répartitions du logement social fort différentes d'un territoire infra régional à un autre.

Enfin au plan du RPLS, la dichotomie faite entre vacance technique et commerciale n'apparaît pas vraiment pertinente pour apprécier la globalité du phénomène. De fait les opérations ANRU induisent des taux de vacance parfois élevé et surtout pendant des périodes de temps longues.

Annexe II

Tableau 8 : Répartition de la vacance entre ESH, OPH et SEM.

Région	Commune	Vacance ESH	Vacance OPH	Vacance SEM
Bourgogne	Dijon	2,6 %	1,4 %	12,8 %
	Chalon-sur-Saône	3,6 %	15,5 %	4,7 %
	Le Creusot	17,2 %	12,7 %	
Île-de-France	Grigny	1,8 %	3,4 %	
	Paris 11 ^e arrondissement	1,2 %	1,2 %	1,3 %
	Paris 13 ^e arrondissement	1,2 %	1,3 %	1,3 %
	Paris 18 ^e arrondissement	1,8 %	2,4 %	1,6 %
	Le Plessis-Robinson	1,4 %	1 %	
	Saint-Denis	2 %	1,1 %	8,3 %
	Vitry-sur-Seine	1,1 %	2,6 %	3,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Avignon	11,4 %	3,6 %	3 %
	Marseille 4 ^e arrondissement	4,5 %	2,6 %	1,4 %
	Marseille 10 ^e arrondissement	3,6 %	4,2 %	1 %
	Marseille 15 ^e arrondissement	3,5 %	1,1 %	1,9 %
	Nice	1 %	1,4 %	2,3 %

Source : SOeS RPLS.

Quelques éléments d'appréciation sont nécessaires pour comprendre la diversité de la vacance entre les grandes familles HLM :

- ◆ les **OPH** sont sans doute plus sensibles à la vacance dans la mesure où ils ont des parcs plus anciens et **plus nettement présents dans les opérations ANRU**.
- ◆ les **ESH** sont présentes sur les territoires mais avec des sociétés de bien plus petite taille que dans les grandes agglomérations. En outre par l'effort qu'elles ont déployé depuis plus de 10 ans leur patrimoine est **plus récent mais bien plus diffus que celui des OPH** ou des SEM souvent regroupé au sein d'ensembles bien délimités géographiquement.

Enfin ces ratios de vacance sont sans doute à relativiser compte tenu de la part qu'ils représentent en termes de nombre de logements sociaux localement.

CONCLUSION

Le diagnostic établi sommairement confirme que la répartition de la vacance dans le logement social, qui est **suivi par le répertoire du parc locatif social (RPLS)**, ce qui est un net avantage par rapport au parc privé, est **cohérente avec le caractère tendu ou non de l'offre de logements disponibles localement**. En d'autres termes les zones tendues connaissent un taux de vacance bien plus faible que dans le cas contraire.

Par ailleurs la vacance est toujours en progression depuis le début des années 2000 ce qui peut sembler paradoxal dans une période où la demande en logement social ne faiblit pas. En réalité **l'offre nouvelle mise sur le marché depuis une quinzaine d'années met en exergue le caractère parfois obsolète du parc ancien**. D'où une difficulté récurrente que seule une étude bien plus fine pourrait confirmer. On peut ajouter que les **zones de la politique de la ville n'offrent pas toujours des conditions d'attractivité qui leur permettent de lutter contre la vacance**.

En troisième lieu la présentation régionale occulte de fortes disparités territoriales aggravées le cas échéant par des répartitions du logement social fort différentes d'un territoire infra régional à un autre.

Enfin au plan du RPLS, la dichotomie faite entre vacance technique et commerciale n'apparaît pas vraiment pertinente pour apprécier la globalité du phénomène. De fait les opérations ANRU induisent des taux de vacance parfois élevé et surtout pendant des périodes de temps longues.

ANNEXE III

Les causes de la vacance durable en zone tendue

SOMMAIRE

1. APRES LE BESOIN DE TRAVAUX QUI EXPLIQUE LA MOITIE DES SITUATIONS DE VACANCE DURABLE EN ZONE TENDUE, LES TROIS FACTEURS PRINCIPAUX SONT LES DIFFICULTES D'APPARIEMENT ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE, LA DECISION DU PROPRIETAIRE ET LES BLOCAGES JURIDIQUES	2
1.1. Les enquêtes de terrain conduites par les collectivités locales mettent en avant les besoins importants de travaux dans le parc privé de logements.....	2
1.1.1. <i>A Paris, la dégradation des logements est la première cause de vacance durable.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les enquêtes de terrain menées localement soulignent l'obsolescence du parc de logements vacants et son inadaptation à la demande.....</i>	<i>2</i>
1.2. Le sondage conduit en Ile-de-France dans le cadre de la mission confirme le mauvais état des biens et les blocages de longue durée issus des difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de logements.....	3
1.2.1. <i>Les logements vacants appartiennent principalement à des personnes âgées, retraitées et multipropriétaires.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le besoin de réaliser des travaux de réhabilitation et le décalage entre les prix proposés et la réalité du marché de l'habitat sont les principales causes de la vacance en zone tendue.....</i>	<i>4</i>
2. LE MANQUE DE FLUIDITE DES MARCHES DE L'HABITAT, NOTAMMENT LOCATIF, CREE DES SITUATIONS DE VACANCE DURABLE Y COMPRIS EN ZONE TENDUE.....	6
2.1. Le manque d'information sur le niveau des marchés immobiliers locaux dégrade l'appariement entre l'offre et la demande de logements.....	6
2.2. La rigidité des règles encadrant les rapports locatifs est susceptible de freiner la remise sur le marché de biens locatifs par leur propriétaire	8
3. COMPTE TENU DE LA CONCENTRATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER PARMIS LES PROPRIETAIRES AGES, LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION EST UNE SOURCE CROISSANTE DE BLOCAGES DURABLES DES LOGEMENTS	8
3.1. La gestion des biens locatifs peut être problématique pour les propriétaires bailleurs les plus âgées	9
3.2. Les logements appartenant à des personnes âgées entrant en maison de retraite ne sont pas remis rapidement sur le marché	10
3.3. Les difficultés de gestion des successions en cas de désaccord entre indivisaires conduisent à maintenir des logements durablement vacants.....	11
4. LE CADRE D'IMPOSITION SUR LA DETENTION DES BIENS IMMOBILIERS EST UNE SOURCE DE VACANCE DURABLE DANS LE PARC PRIVE DE LOGEMENTS EN ZONE TENDUE.....	13
4.1. Le dispositif fiscal d'imposition sur les plus-values immobilières prévoit un abattement en fonction de la durée de détention dont les modalités ont évolué chaque année depuis 2012.....	13
4.1.1. <i>Le cadre fiscal français d'imposition sur les plus-values favorise la détention à long terme des biens immobiliers</i>	<i>13</i>

4.1.2.	<i>Les modifications successives et contradictoires du régime d'imposition sur les plus-values immobilières a pu renforcer l'attentisme d'une partie des propriétaires.....</i>	14
4.2.	L'abattement pour durée de détention des biens crée une incitation à la rétention foncière qui constitue la première source de maintien volontaire de biens vacants dans les zones tendues.....	15
4.2.1.	<i>Dans les zones où l'augmentation des prix immobiliers a été la plus forte, l'abattement fiscal sur la plus-value immobilière couvre, chaque année, les coûts de détention d'un bien vide pour le propriétaire.....</i>	15
4.2.2.	<i>La rétention foncière a été renforcée par l'instauration en 2013 d'une surtaxe sur les plus-values immobilières élevées.....</i>	17
4.3.	La suppression de l'abattement pour durée de détention des biens permettrait de réduire la vacance durable en zone tendue	18
5.	ANNEXE : QUESTIONNAIRE DE L'ENQUETE CONDUITE AUPRES DES PROPRIETAIRES DE LOGEMENTS DURABLEMENT VACANTS EN ILE-DE-FRANCE...	21
5.1.	Introduction et identification du bien vacant.....	21
5.2.	Informations relatives au bien.....	22
5.3.	Informations relatives aux raisons de vacance.....	23
5.4.	Attentes pour réduire la vacance.....	26
5.5.	Informations relative au propriétaire	26
5.6.	Opportunité de recontact.....	27

INTRODUCTION

La politique publique de remise sur le marché des logements privés vacants doit répondre aux principaux blocages susceptibles de conduire les propriétaires à conserver un bien vide y compris dans des territoires où la demande est forte. Les sources de blocage durables sont pourtant mal connues.

Au niveau national, les causes de la vacance ne sont approchées que par les motifs de dégrèvement avancés par les propriétaires soumis à la taxe annuelle sur les logements vacants ou à la taxe d'habitation sur les logements vacants (cf. Annexe IV). Cette analyse est partielle et ne permet d'identifier que deux motifs de vacance indépendante de la volonté du propriétaire :

- ◆ le caractère inhabitable du logement et le besoin de travaux de rénovation lourds représentant au moins 25 % de la valeur de marché du bien ;
- ◆ l'absence d'acquéreur ou de locataire potentiel (insuffisance de la demande) en dépit de la mise en vente ou en location du bien au prix de marché.

Localement, les visites de terrain conduites par les collectivités territoriales, permettent d'affiner la connaissance des causes de la vacance durable notamment lorsqu'elles sont doublées d'une rencontre avec le propriétaire.

Afin d'appréhender les principales causes de la vacance durable dans le parc privé de logements en zone tendue, la mission a interrogé 200 propriétaires de logements vacants en Ile—de-France. Ce sondage téléphonique, a été réalisé par l'institut BVA entre le 23 septembre et le 6 octobre 2015 sur la base d'un questionnaire construit par la mission. Les résultats complets de l'enquête sont détaillés dans le document de synthèse annexé au présent rapport.

1. Le besoin de travaux est la première cause de vacance durable, viennent ensuite les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande, la volonté du propriétaire et les blocages juridiques

1.1. Les enquêtes de terrain conduites par les collectivités locales mettent en avant les besoins importants de travaux dans le parc privé de logements

1.1.1. A Paris, la dégradation des logements est la première cause de vacance durable

L'atelier parisien d'urbanisme¹ (APUR) a mené, dès la fin des années 1990 un ensemble de travaux visant à mieux appréhender la réalité de la vacance dans le parc privé de logements parisiens. Une première enquête, conduite en 1996, auprès d'un échantillon de propriétaires confrontés à une vacance longue et problématique, mettait en avant que :

- ◆ 51 % des logements étaient **durablement vacants en raison de travaux** nécessaires, en cours, projetés ou juste achevés ;
- ◆ 31 % des logements étaient **proposés à la vente ou à la location et ne trouvaient pas preneur** ;
- ◆ 18 % des logements étaient vacants car **le propriétaire hésitait quant à l'utilisation future du bien**.

L'étude sur « les logements vacants à Paris », menée en 2001 sur la base des données du recensement de l'INSEE en 1999, s'est attachée à préciser les caractéristiques des logements vacants. Sans distinguer la vacance frictionnelle de la vacance durable, l'étude relève que les logements vacants sont majoritairement dans le parc privé et les décrit comme anciens, inconfortables et de petite taille². Cette observation quant au caractère dégradé du parc vacant est cohérente avec le constat posé par la mission sur la qualité des logements vacants au niveau national (cf. Annexe I). **La première cause de vacance durable identifiée était l'état du logement :**

- ◆ soit dans un **état de dégradation avancée, impropre à l'habitation**, voire insalubre, et nécessitant d'importants travaux de réhabilitation que les propriétaires n'ont pas toujours les moyens de financer ;
- ◆ **soit proposé à la vente ou à la location mais à un prix le plaçant de fait « hors marché »** compte tenu des travaux à y réaliser.

La vacance volontaire de logements habitables, « vacance de rétention » dans l'étude de l'APUR, demeurait un phénomène marginal.

1.1.2. Les enquêtes de terrain menées localement soulignent l'obsolescence du parc de logements vacants et son inadaptation à la demande

Les collectivités locales accordent une attention croissante à une meilleure compréhension de la réalité de la vacance sur leur territoire (cf. Annexe I). Le diagnostic s'appuie sur des visites de terrain et pilotées :

¹ L'Apur est une association sans but lucratif regroupant : la ville et le département de Paris, l'Etat, la région Ile-de-France, la chambre de commerce et d'industrie de Paris, la régie autonome des transports parisiens (RATP), Paris métropole, Grand Paris aménagement, Paris habitat, la société du Grand Paris, le Syctom, SNCF Immobilier, la communauté d'agglomération Est Ensemble, la communauté d'agglomération Seine Amont – CASA, Eau de Paris, Ports de Paris et le syndicat des transports d'Ile-de-France - STIF.

² Les logements présentant le taux de vacance le plus élevé sont les locaux d'une pièce sans confort et construits avant 1949.

Annexe III

- ♦ soit par les agences départementales d'information sur le logement (ADIL), comme dans les Bouches-du-Rhône³, le Nord⁴ ou l'Orne⁵ pour celles ayant pu être mises à la disposition de la mission ;
- ♦ soit par les collectivités locales elles-mêmes : métropole européenne de Lille (MEL), communauté d'agglomérations de l'Albigeois⁶, département des Alpes-Maritimes, etc.

Dans les zones tendues, comme dans les territoires ruraux, **l'obsolescence du parc vacant est la première caractéristique mise en avant par les enquêtes de terrain** :

- ♦ dans l'agglomération de Marseille, les logements visités n'étaient pas habitables, voire insalubres et la plupart du temps situés dans des copropriétés elles-mêmes dégradées ;
- ♦ les visites effectuées par l'ADIL du Nord dans les logements durablement vacants de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent et la communauté d'agglomération du Cambrésis ont notamment permis de constater qu'aucun logement n'était décent et que tous nécessitaient des travaux lourds de remise en état (gros œuvre, installation de chauffage), d'un montant estimé supérieur à 40 000 €.

L'inadaptation du parc de logements à la demande est également mise en avant par l'ADIL des Bouches-du-Rhône et celle de l'Orne. La vacance durable est le fait, dans ces territoires, de **l'obsolescence du parc ancien** par rapport aux biens neufs. Sans être inhabitables les logements ne correspondent plus aux normes de confort et de consommation et sont « révélateurs d'une difficile rencontre entre bailleur et preneur »⁷. Ces logements doivent faire l'objet de travaux d'amélioration ou d'une baisse du prix proposé. Dans certains territoires, en particulier ruraux, la faiblesse de la demande contribue à accélérer la mise hors marché du parc de moindre qualité.

Enfin, les rencontres avec les propriétaires des biens soulignent également l'existence de **difficultés d'ordre juridique ou familial** (succession, indivision, etc.).

1.2. Le sondage conduit en septembre 2015 en Ile-de-France à la demande de la mission confirme le mauvais état des biens et les blocages de longue durée issus des difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de logements

Le sondage réalisé par l'institut BVA dans le cadre de la mission s'appuie la liste de logements identifiés comme vacants depuis quatre ans dans les fichiers fiscaux au moment du sondage. L'enquête a été conduite auprès des propriétaires de logements vacants, maisons individuelles ou appartements, situés en Ile-de-France.

L'exploitation s'est faite sur une base de 200 personnes interviewées ayant répondu à l'intégralité du questionnaire. Cet échantillon est limité mais permet de compléter la compréhension des **causes de la vacance durable en zone tendue et des difficultés auxquelles peuvent être confrontés les propriétaires de logements vacants en 2015**.

³ Logements vacants dans les Bouches-du-Rhône : mythe ou réalité ?

⁴ Etudes sur le parc de logements vacants sur les territoires de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent et la communauté d'agglomération du Cambrésis.

⁵ Vacance dans la communauté urbaine d'Alençon : Parc privé - parc social.

⁶ Etude sur le parc de logements vacants de quinze bourgs du territoire du pays de l'Albigeois et des Bastides.

⁷ ADIL de l'Orne. Etude sur le parc de logements vacants dans la communauté urbaine d'Alençon, 2014.

1.2.1. Les logements vacants appartiennent principalement à des personnes âgées, retraitées et multipropriétaires

L'analyse des résultats du questionnaire met en évidence les principales caractéristiques des propriétaires de logements vacants :

- ◆ la majorité des propriétaires sont âgés : 48 % des propriétaires interviewées ont plus de 65 ans contre 22 % de moins de 50 ans ;
- ◆ les propriétaires de logements vacants sont principalement des retraités (49 % des sondés) et appartiennent ou sont issus de catégories socioprofessionnelles supérieures ;
- ◆ les multipropriétaires sont largement majoritaires : 54 % déclarent posséder au moins trois logements ;
- ◆ pour la plupart des propriétaires interrogés, les revenus locatifs représentent une faible part de l'ensemble de leurs revenus : plus d'un tiers (34,5 %) déclarent ne pas toucher de revenus locatifs et 31,8 % déclarent que ces revenus représentent moins de 25 % de l'ensemble de leurs revenus.

Tableau 1 : Principales caractéristiques des propriétaires de logements vacants interviewés

Caractéristiques des propriétaires	Classe	Pourcentage des sondés
Âge du propriétaire	Moins de 50 ans	22,1 %
	50 à 64 ans	29,6 %
	Plus de 65 ans	48,3 %
Catégorie socioprofessionnelle	Catégorie Socioprofessionnelle supérieure	28,2 %
	<i>Dont cadres, professions intellectuelles supérieures</i>	20,8 %
	Professions intermédiaires	9,3 %
	Employés et ouvriers	8,6 %
	Retraités	48,7 %
Sources de revenus	Autres inactifs	5,2 %
	Ne déclarent pas de revenus locatifs	34,5 %
	Déclarent des revenus locatifs	58,7 %
	<i>Dont entre 0 et 25 % de l'ensemble des revenus</i>	31,8 %
	<i>Dont entre 25 et 50 % de l'ensemble des revenus</i>	15,8 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données issues de l'exploitation du sondage conduit auprès des propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France.

1.2.2. Le besoin de réaliser des travaux de réhabilitation et le décalage entre les prix proposés et la réalité du marché de l'habitat sont les principales causes de la vacance en zone tendue

Les caractéristiques des biens vacants sont cohérentes avec celles observées au travers de l'exploitation du recensement de la population ou des fichiers fiscaux. 81 % des locaux sont des appartements, essentiellement de petite taille : 57 % sont des studios ou des appartements de moins de deux pièces.

Au-delà des caractéristiques des biens vacants, les réponses des propriétaires de logements durablement vacants interviewés permettent d'identifier **les quatre sources principales de la vacance durable en zone tendue** :

- ◆ **la principale cause de vacance demeure, dans plus de la moitié des cas (52 %), le besoin de réaliser des travaux dans le logement.** 36 % des propriétaires interrogés expliquent que **le logement est en mauvais état, voire impropre à l'habitation** (dégradation générale, absence d'équipements sanitaires ou d'électricité, etc.) ;

Annexe III

- ◆ la deuxième cause de vacance résulte de **difficultés d'appariement entre l'offre et la demande (18 %)** qui se traduisent par une difficulté des propriétaires à vendre ou à louer leur bien :
 - 9 % des propriétaires interrogés indiquent que leur logement est proposé à la location, depuis en moyenne 19 mois sans trouver de locataire en raison d'un prix trop élevé (24 %), de la taille du logement (19 %) ou de sa localisation du logement (18 %) ;
 - 9 % des propriétaires indiquent que leur logement était proposé à la vente sans trouver preneur depuis 22 mois en moyenne. Le niveau trop élevé du prix exigé par le propriétaire est encore davantage mis en avant comme explication à l'incapacité du propriétaire à trouver un acquéreur (40 % des sondés) ;
- ◆ l'enquête met également en évidence des **situations de vacance durable du fait des propriétaires**. Ces derniers tardent à remettre leurs biens en raison de **difficultés de gestion**, par **craintes vis-à-vis du locataire** (impayés ou difficultés à expulser le locataire) (11 %) ou parce qu'ils **réservent l'usage du bien à un tiers** (6 %) ;
- ◆ enfin, les **blocages juridiques** (7 %) comme les procédures judiciaires contre des entrepreneurs ou suite au décès du propriétaire, le désaccord avec les copropriétaires, ou la décision de la mairie de préempter le logement sont susceptibles de figer des situations de vacance durable.

Tableau 2 : Les principales causes de vacance observées par l'institut BVA

Principales causes de la vacance	Répartition des réponses
Travaux (en cours ou à réaliser)	52 %
Dont logements en mauvais état ou inhabitables	36 %
Difficultés d'appariement	18 %
Dont logement proposé à la vente sans acquéreur	9 %
Dont logement proposé à la location sans candidat retenu	9 %
Décision du propriétaire	18 %
Dont freins à la remise sur le marché	11 %
Dont logement réservé	7 %
Blocage juridique	7 %
Autres	5 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; données issues de l'exploitation du sondage conduit auprès des propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France.

L'enquête ayant été réalisée par téléphone, **elle sous-estime les cas pour lesquels le propriétaire du bien vacant n'est pas en mesure de répondre : propriétaire âgé dépendant ou en maison de retraite, biens en indivision successorale suite au décès du propriétaire, etc.**

La suite de la présente annexe détaille les constats et les propositions de la mission sur les principales causes de la vacance durable ainsi identifiées. Les dispositifs incitatifs pour la remise en état du parc de logements font l'objet d'une analyse dédiée et présentée en Annexe VI.

2. Le manque de fluidité des marchés de l'habitat, notamment locatif, crée des situations de vacance durable y compris en zone tendue

2.1. Le manque d'information sur le niveau des marchés immobiliers locaux dégrade l'appariement entre l'offre et la demande de logements

La mission a mis en évidence que la hausse de 30 % du taux de vacance observée au niveau national depuis 2006 est portée par la hausse de la vacance frictionnelle alors que la durée moyenne de la vacance a diminué sur la période. Plus généralement, les principaux indicateurs de la fluidité du marché du logement mettent en évidence une dégradation de l'appariement entre l'offre et la demande de logements : la durée de vacance locative a augmenté de plus de 30 % entre 2006 et 2013, le délai d'écoulement des stocks de logements neufs a triplé (cf. Annexe I).

L'enquête conduite par l'institut de sondage BVA confirme, qu'après le besoin de travaux, les **difficultés à louer ou à vendre un bien** sont la deuxième cause de vacance durable en Ile-de-France :

- ◆ les propriétaires ayant cherché à louer leur bien sans succès ont tenté en moyenne pendant 19 mois ;
- ◆ ceux ayant cherché à vendre leur bien l'ont mis sur le marché pendant 22 mois en moyenne.

Le prix trop élevé par rapport à la qualité du bien est la principale cause de vacance prolongée mise en avant par les propriétaires interviewés ayant échoué à remettre leur bien sur le marché (40 % des cas lorsque le logement est proposé à la vente). Alors que **77 % des logements durablement vacants en Ile-de-France sont gérés directement par le propriétaire, sans le conseil d'un administrateur de biens**, le manque de transparence sur le niveau des transactions immobilières ou des loyers à la relocation contribue à allonger la durée de remise des logements sur le marché :

- ◆ le manque de connaissance quant au niveau réel du marché, conduit les propriétaires vendeurs à proposer leur bien à un niveau trop élevé. L'ajustement par rapport à la demande peut prendre du temps ;
- ◆ en ce qui concerne les propriétaires bailleurs, à un niveau de loyer proposé à un prix trop élevé, s'ajoute généralement un besoin de travaux ou un manque d'équipements des biens (cuisines intégrées, etc.) que les propriétaires tardent à effectuer. A cet effet, le besoin de revoir à la baisse le loyer initialement espéré est d'autant moins bien accepté par le propriétaire qu'il a eu à réaliser des travaux de remise à niveau du logement.

L'article 6 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a accéléré **le déploiement d'observatoires locaux des loyers** agréés par le ministère chargé du logement initialement prévus dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs⁸. Le décret du 5 novembre 2014 fixe les modalités de leur agrément et celles de diffusion et de communication des résultats produits par les observatoires et prévoit notamment :

⁸ L'article 17 prévoit que « les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, sont dotées d'un observatoire local des loyers ».

Annexe III

- ◆ la mise à disposition annuelle auprès du public d'un document présentant les résultats retraités et agrégés pour l'année précédente ;
- ◆ la publication par l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) des informations concernant le niveau de loyer et des éléments de dispersion et de fiabilité du loyer par type de logements, par agglomération et par zone géographique.

Encadré 1 : Dispositions de l'article 6 de de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) relatives aux observatoires locaux des loyers

- Des observatoires locaux des loyers peuvent être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat ou de l'Etat. Ces observatoires ont notamment pour mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs sur ces données.
- Le parc de référence pour l'observation et l'analyse des loyers est constitué de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, à l'exception de ceux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion des logements sociaux, ainsi que de ceux appartenant aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.
- Les observatoires locaux des loyers mentionnés au premier alinéa sont agréés par le ministre chargé du logement, dans des conditions fixées par décret, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ou du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement mentionnés à l'article L. 364-1 du même code et sous condition du respect des prescriptions méthodologiques émises par une instance scientifique indépendante chargée de conseiller le ministre chargé du logement, dans des conditions définies par décret. L'agrément n'est accordé qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants ainsi que la présence de personnalités qualifiées. L'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire sont représentés au sein des organes dirigeants des observatoires. Toutefois, peuvent être agréés, à titre transitoire et jusqu'au 31 décembre 2015, les observatoires locaux des loyers dont les statuts ne sont pas conformes aux dispositions du présent article. Les observatoires locaux des loyers sont intégrés dans le dispositif d'observation de l'habitat défini à l'article L. 302-1 dudit code.
- Les observatoires locaux des loyers peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public.
- Ils transmettent l'ensemble de leurs données à l'association nationale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 366-1 du même code. Un décret fixe les conditions dans lesquelles ces données sont transmises et peuvent être communiquées à des tiers.
- L'organisme mentionné à l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale transmet à l'association nationale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation les données dont il dispose relatives aux loyers et aux caractéristiques des logements dont les occupants bénéficient de l'allocation mentionnée aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que le nom et l'adresse des propriétaires de ces logements. Un décret en Conseil d'Etat fixe la nature de ces données et leurs conditions de transmission et d'utilisation.

Source : Journal officiel de la République française.

Face au besoin d'une information publique régulière quant au niveau des loyers et des transactions, le déploiement d'un réseau étendu d'observatoires locaux des marchés de l'habitat et la publication, par l'ANIL, des informations issues de l'observation tant des marchés locatifs que de transactions immobilières apparaissent souhaitables.

Proposition n°1 : Déployer un réseau complet d'observatoires des marchés locaux de l'habitat englobant les loyers ainsi que les prix des transactions pour créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés immobiliers et améliorer leur fluidité.

2.2. La rigidité des règles encadrant les rapports locatifs est susceptible de freiner la remise sur le marché de biens locatifs par leur propriétaire

Parmi les propriétaires bailleurs la **troisième cause de vacance** durable observée, après les besoins de travaux et les difficultés à trouver un locataire compte tenu du montant du loyer proposé, relève des **freins à la remise en location** dû à l'appréhension du propriétaire. 10 % des propriétaires de logement durablement vacants en Ile-de-France expliquent ainsi tarder à remettre leur bien en location en raison de loyers impayés par le locataire précédant (8 %) ou d'une crainte de louer leur bien à une personne malhonnête (2 %).

Les cas de maintien volontaire d'un bien vacant en raison d'une appréhension des propriétaires apparaissent limités. Toutefois, les craintes exprimées par les propriétaires vis-à-vis des règles encadrant les rapports locatifs sont susceptibles d'accroître les délais entre deux locations et donc contribuer à gonfler le stock instantané de logements vacants.

A cet effet, la loi ALUR a mis en œuvre plusieurs mesures nouvelles susceptibles d'avoir un impact à moyen terme sur l'appariement entre l'offre et la demande de biens locatifs :

- ◆ la publication du décret annuel fixant le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés prévue par la loi du 6 juillet 1989 a été rendue obligatoire. Cette disposition étend, de fait, l'encadrement de l'évolution du montant des loyers. L'augmentation des loyers à la remise en location d'un bien ne peut désormais pas dépasser l'indice de revalorisation des loyers (IRL) de l'agglomération si le logement n'est pas demeuré vacant pendant au moins 18 mois. Cet encadrement a également été étendu application aux locations meublées ;
- ◆ dans les zones également soumises à l'encadrement du montant des loyers⁹, l'encadrement de la capacité du propriétaire à réviser ou à réévaluer le loyer appliqué au précédent locataire à un montant supérieur au loyer de référence majoré exerce une pression à la baisse sur les loyers proposés par les propriétaires ;
- ◆ le délai de préavis applicable aux congés émanant du locataire (article 5) dans les zones d'urbanisation de plus de 50 000 habitants entrant dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants a été réduit à un mois pour les locations nues (contre trois mois auparavant). Cette mesure susceptible d'accentuer la vacance frictionnelle si les propriétaires ne trouvent pas de nouveau locataire dans le mois suivant la réception du préavis.

Proposition n°2 : Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement de l'évolution et du niveau des loyers ainsi que de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire en zone TLV.

3. Compte tenu de la concentration du patrimoine immobilier parmi les propriétaires âgés, le vieillissement de la population est une source croissante de blocage durable des logements

La prépondérance des personnes âgées parmi les propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France met en évidence les blocages liés au vieillissement de la population. Le parc immobilier français apparaît en effet concentré parmi les personnes âgées : les personnes âgées de plus de 75 ans qui représentent 9 % de la population détiennent 17 % du parc de logements.

⁹ Agglomération parisienne en 2015.

Tableau 3 : Concentration du parc immobilier privé en fonction de l'âge des propriétaires

En %	Part de la population	Part des propriétaires	Propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France
Source	INSEE - Recensement général de la population	INSEE - Enquête nationale sur le logement	Institut BVA d'après données DGFIP
35-49 ans	19,8	32,4	18,0
50-65 ans	19,2	31,8	29,0
Plus de 65 ans	18,4	33,4	47,0

Source : Mission IGF-CGEDD d'après données INSEE Recensement général de la population (pour la répartition de la population) et Enquête nationale sur le logement (pour la répartition des propriétaires) ; Institut de sondage BVA.

Le vieillissement de la population apparaît comme l'une des causes durables de la vacance en zone tendue. Alors qu'ils représentent 18,4 % de la population et 33,4 % des propriétaires, les plus de 65 ans constituent près de la moitié (47 %) des propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France. Les enquêtes de terrain et le sondage téléphonique ont mis en évidence trois facteurs de blocage des logements liés à la fin de vie :

- ◆ les difficultés de gestion des biens locatifs pour les propriétaires âgés ;
- ◆ l'entrée en maison de retraite ;
- ◆ la gestion des biens immobiliers en indivision successorale.

3.1. La gestion des biens locatifs peut être problématique pour les propriétaires bailleurs les plus âgées

La gestion des biens locatifs est principalement réalisée en direct par les propriétaires. La fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM) estime ainsi qu'entre un tiers et 40 % des logements privés proposés à la location sont gérés par un administrateur de biens. Parmi les propriétaires de logements durablement vacants interrogés par l'institut de sondage BVA dans le cadre de la mission, moins d'un quart avait recours à un administrateur de biens. Pour un propriétaire âgé, les difficultés de gestion des logements constituent un frein à la location du bien, particulièrement si le logement nécessite des travaux préalablement à sa remise sur le marché.

Une minorité des propriétaires (7 %) fait également état d'une réservation du bien c'est-à-dire que ce dernier est conservé vacant dans le but d'une réoccupation future. Parmi les propriétaires les plus âgés, le logement peut être conservé vacant soit directement pour l'habitation de ses enfants ou petits-enfants, soit dans une optique de transmission du bien. Dans ce dernier cas, certains propriétaires expriment une appréhension à transmettre un logement occupé à leurs héritiers au risque de limiter leur capacité à choisir librement de la destination du bien en cas de succession.

Proposition n°3 : Instaurer, pour les propriétaires âgés de plus de 70 ans, un bail locatif assorti d'une clause « viagère ». En cas de décès du propriétaire, l'indivision disposerait d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention de renouveler ou de mettre fin au bail.

3.2. Les logements appartenant à des personnes âgées entrant en maison de retraite ne sont pas remis rapidement sur le marché

L'entrée en maison de retraite ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) est une source de blocage de longue durée. Par exemple, l'enquête de terrain conduite par la communauté de communes d'Albi¹⁰, soulignait que 42 % des logements vacants depuis plus de deux ans étaient liés au départ de leur propriétaire en maison de retraite. En 2013, l'Insee recensait plus d'1,1 millions de lits en EHPAD ou en maison de retraite¹¹ en France.

Deux problématiques distinctes ont été identifiées par la mission :

- ◆ **la gestion des résidences secondaires ou des biens destinés à la location sans locataire est difficile pour le propriétaire.** A cet égard, les mesures de protection juridique (curatelle lorsque la personne doit être conseillée voire mise sous tutelle juridique lorsqu'elle n'est plus en état d'agir elle-même) qui peuvent être prises lorsque le propriétaire n'est plus en état de veiller sur son patrimoine, sont susceptibles d'allonger les délais de vacance. Outre les délais d'ouverture et de déroulement des procédures juridiques (ouverture, instruction du dossier par le juge des tutelles¹², procédure de réexamen voire recours suspensif devant le tribunal de grande instance, etc.), les décisions de disposition des biens, doivent être autorisées par le juge des tutelles ou le conseil de famille. Plus généralement, toute décision concernant le logement principal de la personne protégée doit être autorisée par le juge ;
- ◆ **dans les cas des anciennes résidences principales, les biens sont principalement conservés vacants pour des raisons affectives et pratiques.** Dans l'attente d'un retour potentiel du propriétaire à son domicile, le bien demeure inoccupé sous forme de « garde-meubles ». La décision de céder le bien ou de la mettre en location n'est alors prise qu'après une période pouvant durer plusieurs années, tout particulièrement si le propriétaire fait l'objet d'une procédure de protection juridique. Alors que la vente d'une résidence principale est exonérée d'imposition sur les plus-values, la vente de la résidence principale d'un retraité ou d'un adulte handicapé résidant en maison de retraite médicalisée ou en foyer d'accueil médicalisé, est soumise à la taxation des plus-values immobilières. L'article 150 U du code général des impôts prévoit un maintien de l'exonération à une triple condition :
 - le niveau de revenu et le patrimoine du propriétaire sont plafonnés : l'exonération n'est pas applicable aux contribuables dont le revenu dépasse un niveau de référence (24 043 € par part en 2014) ou qui étaient assujettis à l'ISF avant leur entrée en maison de retraite ;
 - la vente du bien doit s'effectuer dans un délai inférieur à deux ans après l'entrée du propriétaire en maison de retraite ;
 - **le logement doit être maintenu inoccupé** sur l'ensemble de la période.

Les conditions d'application de l'exonération apparaissent restrictives et inadaptées à la réalité des délais de processus de mise en vente des biens pour des propriétaires âgés entrant en maison de retraite. Par ailleurs, l'obligation de

¹⁰ « Etude sur le parc de logements vacants de quinze bourgs du territoire » du pays de l'albigeois et des bastides ; février 2009.

¹¹ Réciproquement 545 000 lits en EHPAD et 565 000 en maison de retraite.

¹² L'article 1229 du code de procédure civile dispose que « le juge statue sur les requêtes qui lui sont adressées après l'ouverture de la mesure de protection par le majeur protégé ou la personne chargée de sa protection dans les trois mois de leur réception à moins qu'elles ne nécessitent le recueil d'éléments d'information, la production de pièces complémentaires, le recours à une mesure d'instruction ou toute autre investigation ». Ces délais peuvent également être allongés si le juge ordonne un « débat contradictoire », à la demande de tout intéressé ou d'office.

Annexe III

maintien en inoccupation du bien sur l'ensemble de la période est contraire à l'objectif de remise rapide du bien sur le marché, notamment sous forme de location.

Proposition n°4 : Mettre en place avec les conseils départementaux compétents un système d'information destiné à diffuser les dispositions particulières concernant les personnes âgées.

Proposition n°5 : Aligner le régime d'imposition de la plus-value en cas de revente du logement d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales.

3.3. Les difficultés de gestion des successions en cas de désaccord entre indivisaires conduisent à maintenir des logements durablement vacants

Les bases notariales PERVAL (France métropolitaine hors Ile-de-France) et BIENS (Ile-de-France) permettent d'évaluer le volume des transactions réalisées dans le cadre d'une indivision successorale. **En 2014, un quart des transactions immobilières (hors biens neufs), était réalisé dans le cadre de la vente d'un logement par une indivision** (hors indivision matrimoniale). Cette proportion atteignait près de 40 % des ventes dans les Ardennes, la Haute-Marne ou la Nièvre.

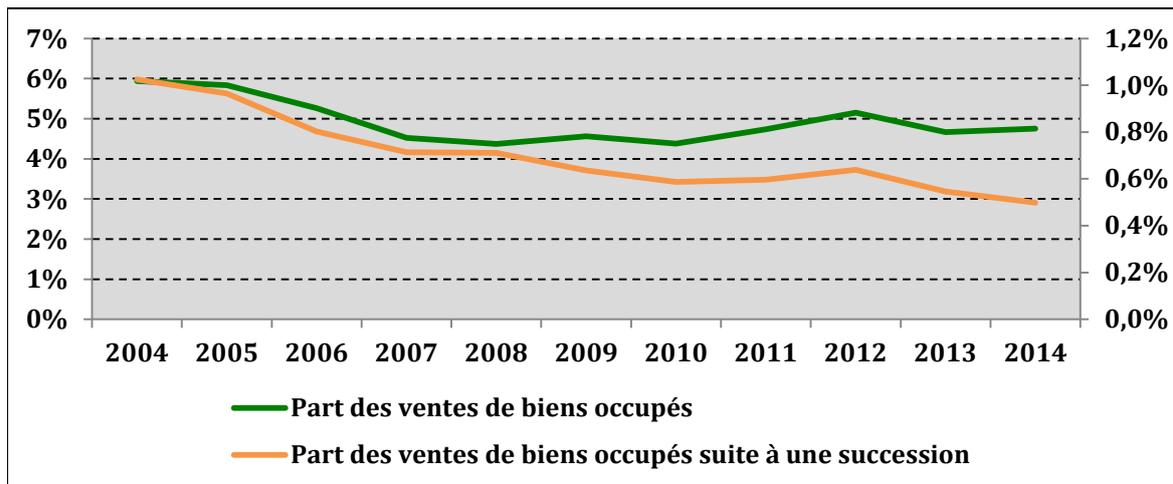
Tableau 4 : Part des transactions immobilières dans l'ancien réalisées dans le cadre d'une indivision (hors indivision matrimoniale)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transactions	713 380	632 450	837 858	859 569	761 657	770 992	742 071
<i>Dont province</i>	<i>570 570</i>	<i>504 440</i>	<i>662 920</i>	<i>697 600</i>	<i>618 280</i>	<i>626 510</i>	<i>602 320</i>
<i>Dont Ile-de-France</i>	<i>142 810</i>	<i>128 010</i>	<i>174 938</i>	<i>161 969</i>	<i>143 377</i>	<i>144 482</i>	<i>139 751</i>
Transactions en indivision	166 670	161 335	214 815	219 692	199 050	197 649	187 698
<i>Dont province</i>	<i>139 900</i>	<i>134 820</i>	<i>178 160</i>	<i>186 140</i>	<i>169 250</i>	<i>165 640</i>	<i>157 410</i>
<i>Dont Ile-de-France</i>	<i>26 770</i>	<i>26 515</i>	<i>36 655</i>	<i>33 552</i>	<i>29 800</i>	<i>32 009</i>	<i>30 288</i>
Proportion des ventes en indivision (en %)	23,4	25,5	25,6	25,6	26,1	25,6	25,3
<i>Dont province (en %)</i>	<i>24,5</i>	<i>26,7</i>	<i>26,9</i>	<i>26,7</i>	<i>27,4</i>	<i>26,4</i>	<i>26,1</i>
<i>Dont Ile-de-France (en %)</i>	<i>18,7</i>	<i>20,7</i>	<i>21,0</i>	<i>20,7</i>	<i>20,8</i>	<i>22,2</i>	<i>21,7</i>

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD d'après les bases BIENS et PERVAL ; Conseil supérieur du notariat.

La proportion de logements vendus occupés appartenant à une succession est dix fois plus faible que pour l'ensemble des ventes immobilières. En 2014, moins de 0,5 % des ventes de biens réalisées dans le cadre d'une indivision successorale étaient occupés contre 5 % pour l'ensemble des ventes immobilières. Face au constat de la faible part des biens vides appartenant à une indivision remis en location, soit par choix soit compte tenu des difficultés juridiques associées, **tout obstacle à la cession d'un bien dans le cadre d'une indivision est susceptible de créer des situations de vacance durable.**

Graphique 1 : Part des biens occupés parmi les ventes de logements anciens, hors Ile-de-France



Source : Base PERVAL ; Conseil supérieur du notariat.

Or, en cas de désaccord au sein de l'indivision, quant à la destination des biens, les procédures de gestion sont complexes :

- ♦ **pour la mise en location des biens** : les actes d'administration comme le renouvellement d'un bail ou la mise en location d'un des biens doivent être décidés à une majorité représentant au moins les deux-tiers des droits indivis (article 815-3 du code civil) ;
- ♦ **pour la mise en vente des biens**, l'unanimité des indivisaires est obligatoire. Une autorisation judiciaire peut toutefois être accordée pour procéder à la mise en vente du bien en dépit du refus d'un des indivisaires. Cette procédure nécessite cependant un acte notarié signifiant l'intention des indivisaires représentant au moins deux-tiers des droits indivis suivie une saisine du tribunal de grande instance qui peut autoriser de vendre le bien indivis aux enchères, si cela ne porte pas une « atteinte excessive » aux droits des autres indivisaires (article 815-5-1 du code civil). Dans tous les cas, le bien devra être vendu par licitation judiciaire c'est-à-dire par mise aux enchères du bien par le tribunal de grande instance.

Encadré 2 : L'évolution des règles de majorité dans la gestion et la disposition des biens indivis

Créé par la loi du 31 décembre 1976 relative à l'indivision, l'article 815-3 du Code civil définit les règles de majorité au sein d'une indivision concernant la gestion et la disposition des biens indivis. **Initialement, cet article imposait que tous les actes d'administration ou de disposition d'un bien indivis ne pouvaient être pris qu'à l'unanimité** : « Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis requièrent le consentement de tous les indivisaires. Ceux-ci peuvent donner à l'un ou à plusieurs d'entre eux un mandat général d'administration. Un mandat spécial est nécessaire pour tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis, ainsi que pour la conclusion et le renouvellement des baux. ».

Ces règles, très protectrices du droit de chaque indivisaire, conduisaient souvent à une mauvaise gestion des biens ou à un recours fréquent au juge pour surmonter la paralysie. **La loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions a atténué la rigueur de l'unanimité dans le but d'assouplir les règles de l'indivision.** Le projet de loi prévoyait initialement que les deux tiers des indivisaires pouvait : effectuer les actes d'administration relatifs aux biens indivis ; donner un mandat général d'administration à l'un ou plusieurs des indivisaires ou un tiers ; de vendre les meubles indivis pour acquitter les dettes et charges de l'indivision. La conclusion et le renouvellement des baux ainsi que les actes disposition restaient à l'unanimité. Toutefois, considérant que l'exclusion de tous les baux. était contradictoire avec l'objectif d'assouplissement du projet de loi, un amendement parlementaire a abaissé les règles de majorité les concernant aux deux tiers.

La loi du 12 mai 2009 dite de simplification et de clarification du droit et d'allègement des

procédures a ajouté une exception à la règle de l'unanimité requise pour l'aliénation d'un bien indivis en créant l'article 815-5-1 du Code civil. Cet article permet au juge d'autoriser la vente d'un bien de l'indivision à la demande d'une majorité qualifiée des deux tiers des droits indivis. La procédure est judiciaire, doit être au préalable actée par un notaire et signifiée par acte d'huissier de justice aux indivisaires minoritaires. Le Tribunal de Grande Instance est alors saisi pour se prononcer sur la demande d'aliénation du bien indivis, qui s'effectue, le cas échéant dans la forme des licitations, c'est-à-dire par mise aux enchères.

Source : Code civil, rapports des commissions parlementaires dans le cadre des débats d'adoption des lois citées.

Proposition n°6 : Assouplir les conditions de disposition des biens dans le cadre des indivisions :

- a) **étudier les possibilités d'une nouvelle baisse du niveau de la clause de majorité et d'un passage à la majorité qualifiée pour les actes de gestion courante (mise en location, renouvellement du bail, etc.) ;**
- b) **simplifier la procédure de mise en vente en autorisant la cession des biens hors licitation.**

4. Le cadre d'imposition sur la détention des biens immobiliers est une source de vacance durable dans le parc privé de logements en zone tendue

4.1. Le dispositif fiscal d'imposition sur les plus-values immobilières prévoit un abattement en fonction de la durée de détention dont les modalités ont évolué chaque année depuis 2012

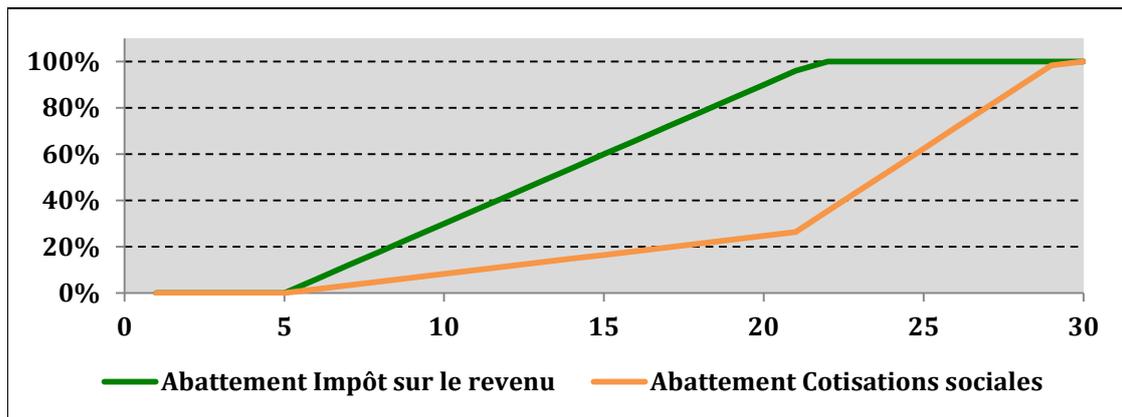
4.1.1. Le cadre fiscal français d'imposition sur les plus-values favorise la détention à long terme des biens immobiliers

Le code général des impôts prévoit une **exonération des plus-values de cession des biens immobiliers lorsque ce dernier « constitue la résidence principale du cédant au jour de la cession » (article 150 U du code général des impôts)**. Pour les autres biens immobiliers, la plus-value de cession imposable correspond à la plus-value nette déterminée après prise en compte d'un abattement progressif pour durée de détention appliquée sur la plus-value brute.

Conformément à l'article 1502 VC du code général des impôts, cet abattement correspond :

- ◆ au titre de l'imposition sur le revenu, un abattement sur 22 années correspondant à 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et à 4 % la 22^{ème} année ;
- ◆ au titre des cotisations sociales, un abattement sur 30 ans correspondant à 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième, 1,60 % pour la vingt-deuxième, 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

Graphique 2 : Abattements progressifs de la plus-value de cession des biens immobiliers en fonction du nombre d'années de détention



Source : Mission IGF-CGEDD.

4.1.2. Les modifications successives et contradictoires du régime d'imposition sur les plus-values immobilières ont pu renforcer l'attentisme d'une partie des propriétaires

Ce dispositif d'abattement progressif sur les plus-values immobilières a été modifié à cinq reprises en dix ans :

- ◆ la loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 avait **réduit la durée d'exonération pour durée de détention à quinze ans** (contre vingt-deux auparavant) par la mise en place d'un abattement progressif de 10 % par an au-delà de la cinquième année ;
- ◆ la loi n°2011-1117 de finances rectificative pour 2011 **proposait la suppression de ce mécanisme d'abattement progressif** et son remplacement par une prise en compte de l'inflation dans la revalorisation de la valeur d'achat du bien. Cet article visait notamment à « neutraliser l'incitation actuelle pour les propriétaires à conserver leurs biens à la seule fin d'être exonérés sur leurs plus-values ». Les débats parlementaires ont toutefois conduit à **conserver ce mécanisme d'abattement progressif et à le renforcer en doublant la durée d'exonération de quinze à trente ans** ;
- ◆ l'article 10 du projet de loi de finances pour 2013 proposait la création d'un « **abattement exceptionnel de 20 % en 2013** [pour] permet[tre] de fluidifier et d'animer le marché de l'immobilier ». Il prévoyait également la **suppression de l'abattement pour durée de détention des terrains à bâtir** constatant que « l'existence d'un abattement pour durée de détention venant réduire l'assiette des plus-values immobilières (PVI) incite à la rétention des ressources foncières par les propriétaires ». Ces dispositions ont toutefois été déclarées non conformes à la Constitution ;
- ◆ la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 modifie à nouveau, à son article 27, le dispositif d'abattement pour durée de détention en **raccourcissant à 22 ans la durée d'exonération totale au titre de l'imposition sur le revenu tout en laissant inchangée à 30 ans la durée de détention nécessaire pour l'exonération au titre des cotisations sociales**. Elle introduit également un abattement exceptionnel de 25 % sur la plus-value réalisée à l'occasion de la cession d'un bien immobilier situé dans l'une des communes au sein desquelles s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants avant le 31 décembre 2016 ;

Annexe III

- ◆ la loi n°2014-22 du 30 décembre 2014 de finances pour 2015 introduit un **abattement exceptionnel de 30 % sur la plus-value** réalisée à l'occasion de la cession d'un bien immobilier situé dans l'une des communes au sein desquelles s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants lorsque le bien est vendu pour une opération de démolition/reconstruction de logements.

L'instabilité liée aux réformes successives de l'imposition sur les plus-values immobilières a pu **favoriser un certain attentisme de la part des propriétaires immobiliers**, renforcé par les **décisions successives contradictoires sur l'allongement puis le raccourcissement de la durée nécessaire pour bénéficier d'une exonération complète de l'imposition.**

4.2. L'abattement pour durée de détention des biens crée une incitation à la rétention foncière qui constitue la première source de maintien volontaire de biens vacants dans les zones tendues

4.2.1. Dans les zones où l'augmentation des prix immobiliers a été la plus forte, l'abattement fiscal sur la plus-value immobilière couvre, chaque année, les coûts de détention d'un bien vide pour le propriétaire

Afin de mesurer l'impact du dispositif fiscal actuel d'imposition sur les plus-values, la mission a modélisé le gain marginal pour le propriétaire d'un bien à Paris de reporter sa décision de vente d'un an par rapport au maintien inoccupé des locaux. Dans le cas où le gain lié à la baisse de l'imposition sur les plus-values immobilières est supérieur au coût de détention du bien vide alors il est préférable pour un propriétaire n'anticipant pas de baisse de la valeur de son logement, de conserver le bien y compris sans le proposer à la location.

Annexe III

Encadré 3 : Modélisation de l'impact de l'abattement fiscal pour durée de détention sur les plus-values immobilières

En s'appuyant sur l'indice des prix de l'immobilier publié par l'INSEE, il est possible d'évaluer le niveau de la plus-value brute et donc de l'imposition des biens immobiliers. La mission a simulé l'impact de l'abattement fiscal pour durée de détention dans trois scénarios :

- un bien acheté en 1996 à Paris pour une valeur de 150 000€ ;
- un bien acheté en 2001 à Paris pour une valeur de 150 000€ ;
- un bien acheté en 2001 à Paris pour une valeur de 250 000€.

La mission a ensuite comparé le gain immédiat lié à la revente du bien en plus situation de plus-value immobilière en 2015 par rapport à son maintien inoccupé pendant une année supplémentaire et sa revente en 2016. Trois hypothèses sont retenues sur le niveau du coût de détention du bien inoccupé (charges, coût d'entretien du bien, impôts fonciers dont éventuellement taxe sur les logements vacants) afin de tester la sensibilité du modèle.

Évaluation du gain marginal lié à l'attente une année supplémentaire avant la cession d'un logement acheté 250 000 € en 2001 à Paris

Scénario		Charges = 0,5 % de la valeur nette	Charges = 1 % de la valeur nette	Charges = 1,5 % de la valeur nette
En cas de revente en 2015	Plus-value brute	227 732,2		
	Impôts	44 340,9		
	Résultat net	183 391,2		
En cas de revente en 2016 sans plus-value supplémentaire	Charges à payer en 2016	1 888,7	3 777,3	5 666,0
	Plus-value brute	227 732,2	227 732,2	227 732,2
	Imposition sur les plus-values	41 400,6	41 400,6	41 400,6
	Résultat net	184 442,9	182 554,2	180 665,5
	Gain marginal	1 051,6	-837,0	-2 725,7
En cas de revente en 2016 avec +1 % de plus-value supplémentaire	Charges à payer en 2016	1 907,5	3 815,1	5 722,6
	Plus-value brute	231 509,5	231 509,5	231 509,5
	Imposition sur les plus-values	42 206,8	42 206,8	42 206,8
	Résultat net	187 395,1	185 487,6	183 580,0
	Gain marginal	4 003,9	2 096,3	188,8

Source : Mission IGF-CGEDD.

Source : Mission IGF-CGEDD.

Même en supposant un coût de détention du bien vide représentant 1 % de la valeur de marché du logement, soit environ 5 000 € par an pour un appartement ancien de 60 m² à Paris, l'abattement fiscal pour durée de détention permet de couvrir chaque année 78 % à 95 % du coût pour le propriétaire si la valeur du bien reste inchangée. Si le propriétaire anticipe une hausse de 1 % de la valeur de son logement au cours de l'année à venir alors dans l'ensemble des situations modélisées par la mission, **il est rationnel pour le propriétaire ne souhaitant pas louer son logement de ne pas vendre son bien et de le conserver vide.**

Dans les zones les plus tendues cette situation est susceptible d'annihiler tout effet de renforcement de l'imposition des biens vacants comme la taxe sur les logements vacants (cf. Annexe IV) et incite le propriétaire à adopter un comportement de rétention foncière pour ses biens en plus-value.

Annexe III

Tableau 5 : Proportion des charges de maintien en l'état du bien (charges, entretien, impôts fonciers et taxe sur les logements vacants) couverte par la baisse d'imposition sur le revenu lié à l'abattement pour durée de détention

Hypothèses sur le niveau des charges	Année d'achat	Valeur initiale du bien (en €)	Si la valeur de marché du bien est stable	Si la valeur de marché du bien augmente de 1 %
Charges = 0,5 % de la valeur de marché	1996	150 000	175 %	344 %
	2001	150 000	156 %	310 %
	2001	250 000	190 %	660 %
Charges = 1 % de la valeur de marché	1996	150 000	87 %	172 %
	2001	150 000	78 %	155 %
	2001	250 000	95 %	272 %
Charges = 1,5 % de la valeur de marché	1996	150 000	58 %	115 %
	2001	150 000	52 %	103 %
	2001	250 000	63 %	142 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

Ces simulations confirment les retours d'expérience des notaires interrogés par la mission qui ont fait état, notamment en région parisienne, de l'intérêt économique pour un propriétaire qui souhaiterait vendre son bien de retarder sa décision en fonction de la durée d'abattement fiscal même s'il ne souhaite pas remettre le bien en location.

4.2.2. La rétention foncière a été renforcée par l'instauration en 2013 d'une surtaxe sur les plus-values immobilières élevées

L'incitation fiscale à la détention à long terme des biens immobiliers est susceptible de créer un comportement de rétention foncière de la part des propriétaires. Ce dernier a pu être renforcé par l'instauration par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 d'une taxes sur les plus-values immobilières élevées (cf. article 1609 *nonies* G du code général des impôts). Pour les plus-values supérieures à 260 000 €, cette taxe atteint 6 % du montant de la plus-value soit une hausse relative de 32 % du taux d'imposition forfaitaire de 19 % retenu pour l'imposition sur le revenu de la plus-value immobilière. Or, la plus-value effectivement imposable au titre de cette taxe fait l'objet du même abattement en fonction de la durée de détention. L'incitation à conserver le bien est d'autant plus forte dans les zones les plus tendues où la plus-value est telle que le taux d'imposition est renforcé par la surtaxe sur les plus-values élevées.

Tableau 6 : Barème d'imposition à la taxe sur les plus-values immobilières élevées codifiée à l'article article 1609 *nonies* G du CGI

Montant de la plus-value imposable	Montant de la taxe
De 50 001 à 60 000 €	2 % PV - (60 000 - PV) x 1/20
De 60 001 à 100 000 €	2 % PV
De 100 001 à 110 000 €	3 % PV - (110 000 - PV) x 1/10
De 110 001 à 150 000 €	3 % PV
De 150 001 à 160 000 €	4 % PV - (160 000 - PV) x 15/100
De 160 001 à 200 000 €	4 % PV
De 200 001 à 210 000 €	5 % PV - (210 000 - PV) x 20/100
De 210 001 à 250 000 €	5 % PV
De 250 001 à 260 000 €	6 % PV - (260 000 - PV) x 25/100
Supérieur à 260 000 €	6 % PV

Source : Code général des impôts.

4.3. La suppression de l'abattement pour durée de détention des biens permettrait de réduire la vacance durable en zone tendue

Face au constat de l'impact du cadre fiscal sur la vacance durable du parc privé de logements notamment en zone tendue, **la révision du dispositif d'imposition des plus-values apparaît prioritaire dans la mesure où le cadre actuel :**

- ◆ **incite les propriétaires qui souhaiteraient vendre leurs logements locatifs à les conserver vides ;**
- ◆ **rend inopérants les dispositifs fiscaux visant à accélérer le retour sur le marché de biens vacants.**

Proposition n°7 : Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values des biens, hors résidence principale.

Le nouveau dispositif d'imposition suite à la suppression de l'abattement fiscal pour durée de détention devra intégrer un mécanisme d'érosion monétaire ainsi qu'un mécanisme de plafonnement du taux pour tenir compte des critères posés par le Conseil constitutionnel. Deux projets de dispositions visant à supprimer l'abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières sur les terrains à bâtir ont en effet déjà fait l'objet d'une censure en 2012 et 2013¹³.

La mission recommande sa suppression et le maintien d'une **taxation à un taux forfaitaire de la plus-value immobilière** afin de poursuivre un **triple objectif** :

- ◆ **de réduction des cas de vacance volontaire en zone tendue** en garantissant une neutralité de l'imposition à la durée de détention ;
- ◆ **d'anticipation des écarts de recette à attendre entre les deux dispositifs.** Les simulations de la direction de la législation fiscale font apparaître des recettes attendues actuellement comparables entre les deux mécanismes d'imposition sur le stock de logements. Toutefois, compte tenu de l'écart observé depuis 2000 entre l'inflation et le taux de croissance des prix de l'immobilier, la solution préconisée par la mission devrait offrir un produit croissant ;
- ◆ **de rééquilibrage de la charge fiscale entre les territoires en adaptant le montant de l'impôt versé en fonction de la plus-value réellement constatée** alors que le système de fiscalisation actuel favorise les propriétaires détenant des biens dans les zones connaissant la plus forte tension sur le marché immobilier.

L'augmentation du produit fiscal pourrait être compensée par une baisse de la fiscalité immobilière à même de contribuer à la fluidification du marché immobilier comme une baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

¹³ Cf. Décisions n°2012-662 DC du 29 décembre 2012 et n°2013-685 DC du 29 décembre 2013.

CONCLUSION

En s'appuyant sur les résultats du sondage conduit auprès des propriétaires de logements vacants en Ile-de-France ainsi que sur les enquêtes de terrain mises à la disposition de la mission par les collectivités territoriales, la mission a identifié les principales causes de la vacance de long terme en zone tendue. Si ces causes sont complémentaires, elles appellent chacune des réponses individualisées.

Le premier facteur de vacance de long terme est le fait de la mauvaise qualité des biens considérés et donc le besoin de travaux de rénovation voire de réhabilitation, conjugué à une montée en gamme générale du parc qui a conduit à les mettre hors marché de fait.

Le manque de fluidité et de transparence sur les marchés, en particulier locatif, a pu conduire certains propriétaires à proposer durablement leurs biens à des prix trop élevés par rapport au marché créant ainsi des situations de vacance de long terme.

La concentration du parc immobilier parmi les personnes âgées met en évidence l'enjeu que constitue le vieillissement de la population qui est une cause structurelle de vacance en raison :

- ◆ des difficultés de gestion des biens dues à l'âge des propriétaires ;
- ◆ de la conservation du logement vide après l'entrée en maison de retraite ;
- ◆ des blocages successoraux durables en cas de désaccord au sein des indivisions.

La vacance durable volontaire reste minoritaire. Elle est toutefois nourrie par le dispositif de taxation des plus-values immobilières, dans la mesure où l'abattement pour durée de détention permet dans les zones les plus tendues, de couvrir de couvrir les coûts annuels de maintien en l'état du bien vacant. Dès lors, le cadre fiscal actuel incite à l'adoption d'un comportement de rétention foncière.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Déployer un réseau complet d'observatoires des marchés locaux de l'habitat englobant les loyers ainsi que les prix des transactions pour créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés immobiliers.

Proposition n°2 : Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement de l'évolution et du niveau des loyers ainsi que de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire en zone TLV.

Proposition n°3 : Instaurer, pour les propriétaires âgés de plus de 70 ans, un bail locatif assorti d'une clause « viagère ». En cas de décès du propriétaire, l'indivision disposerait d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention de renouveler ou de mettre fin au bail.

Proposition n°4 : Mettre en place avec les conseils départementaux compétents un système d'information destiné à diffuser les dispositions particulières concernant les personnes âgées.

Proposition n°5 : Aligner le régime d'imposition de la plus-value en cas de revente du logement d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales.

Proposition n°6 : Assouplir les conditions de disposition des biens dans le cadre des indivisions :

- a) étudier les possibilités d'une nouvelle baisse du niveau de la clause de majorité et d'un passage à la majorité qualifiée pour les actes de gestion courante (mise en location, renouvellement du bail, etc.) ;
- b) simplifier la procédure de mise en vente en autorisant la cession des biens hors licitation.

Proposition n°7 : Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values des biens, hors résidence principale.

5. Annexe : Questionnaire de l'enquête conduite auprès des propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France

Bonjour, je suis <PRENOM, NOM> de l'institut de sondage BVA. Nous réalisons actuellement une enquête [*Split sur moitié des interviews sur les 3 premiers jours pour comparer les taux de refus : pour les pouvoirs publics*] sur la situation du logement dans votre département. Les informations que vous nous communiquerez seront traitées à des fins statistiques de manière strictement confidentielle et anonymes.

Auriez-vous 10 mn à m'accorder ?

- Oui → Accord pour répondre dans l'immédiat → Poursuivre
- Non → Fixer un rendez-vous

5.1. Introduction et identification du bien vacant

1. Etes-vous propriétaire... (une seule réponse possible)

- 1) D'une ou plusieurs maisons
 - 2) D'un ou plusieurs appartements
 - 3) D'un autre bien (garage, terrain, boutique, etc.)
 - 4) (Ne se prononce pas)
- Oui
 - Non
 - (Ne se prononce pas)

Si non aux items 1 et 2, demander s'il y a un autre propriétaire dans le foyer et interroger cette personne ou prendre RDV pour la rappeler. S'il n'y pas d'autre propriétaire => STOP INTER

Aux propriétaires de maisons et d'appartements (Q1=1 ou 2)

2. De combien d'appartements et de maisons êtes-vous propriétaire, en comptant celui que vous occupez ? (une seule réponse possible)

- 1) Un => STOP INTER
- 2) Deux
- 3) Trois
- 4) Quatre et plus
- 5) (Ne se prononce pas)

Aux propriétaires d'au moins deux maisons et d'appartements (Q2=2 à 4)

3. Parmi ces logements dont vous êtes propriétaire hors résidences secondaires, certains ont-ils été inoccupés pendant plus d'un an au cours des 4 dernières années ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui, un
- 2) Oui, deux
- 3) Oui, trois
- 4) Oui, quatre et plus
- 5) Non
- 6) (Ne se prononce pas)

Si pas de logement vacant pendant plus d'un an (Q3=5)

Annexe III

4. **Avez-vous reçu au cours des 4 dernières années un avis de taxe sur les logements vacants pour un des logements dont vous êtes propriétaire ? (une seule réponse possible)**

- 1) Oui => STOP INTER en comptabilisant le nombre de personnes concernées
- 2) Non => STOP INTER en comptabilisant le nombre de personnes concernées
- 3) (Ne se prononce pas)

Si au moins un logement vacant pendant plus d'un an (Q3=1 à 4)

5. **Dans quels départements ce ou ces logements inoccupés pendant plus d'un an au cours des 4 dernières années sont-ils situés ? (question ouverte précodée, obtenir une réponse pour chaque logement inoccupé cité en Q4)**

Ile-de-France

- 1) Essonne (91)
- 2) Hauts-de-Seine (92)
- 3) Paris (75)
- 4) Seine et Marne (77)
- 5) Seine-St-Denis (93)
- 6) Val de Marne (94)
- 7) Val d'Oise (95)
- 8) Yvelines (78)

- 9) Autres départements
- 10) (Ne se prononce pas)

Si codes 1 à 8 ou 10, 11, 13 non cités : STOP INTER

Si un seul logement vacant [si Q3=1] ou si plusieurs logements vacants [si Q3=2 à 4] mais un seul dans les départements concernés [Q5= 1 à 8 ou 10, 11, 13] :

6. Nous allons parler de ce logement resté inoccupé pendant plus d'un an dans le département de [insérer département cité en Q5]. Combien de temps d'affilée ce logement est-il resté inoccupé ?

[Noter en clair en nombre de mois : _____]

Si plusieurs logements vacants [si Q3=2 à 4] et si plusieurs départements cités [si Q5=1 à 8 ou 10] :

7. Parmi ces logements qui ont été inoccupés pendant plus d'un an dans le(s) département(s) de [départements cités en Q5], nous allons parler du logement qui est resté inoccupé le plus longtemps pendant les 4 dernières années. Dans quel département se situe-t-il ? (question ouverte précodée, afficher liste des départements cités en Q5)

8. Combien de temps d'affilée ce logement est-il resté inoccupé ?

[Noter en clair en nombre de mois : _____]

5.2. Informations relatives au bien

A tous

Annexe III

9. Ce logement a-t-il été occupé depuis ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui
- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)

A tous

10. S'agit-il... (une seule réponse possible)

- 1) D'une maison
- 2) D'un appartement
- 3) (Ne se prononce pas)

11. Est-ce... (une seule réponse possible)

- 1) Un studio ou un 1-pièce
- 2) Un 2-pièces
- 3) Un 3-pièces
- 4) Un 4-pièces
- 5) Un 5-pièces
- 6) (Ne se prononce pas)

12. Avez-vous acquis ce bien... (une seule réponse possible)

- 1) Par achat ou investissement personnel
- 2) Par donation
- 3) Par héritage
- 4) D'une autre manière : laquelle ? (préciser)
- 5) (Ne se prononce pas)

Nous allons maintenant nous intéresser à la période la plus récente à laquelle ce logement a été inoccupé pendant plus d'un an. Il peut s'agir de la période actuelle ou d'une période plus ancienne.

5.3. Informations relatives aux raisons de vacance

13. Pourquoi ce logement-a-t-il été inoccupé pendant plus d'un an ? (question ouverte précodée, bien relancer sur les différentes raisons, les items listés ne servent que de filtres, mettre autant de contenu détaillé que possible dans le poste autres)

- 1) Travaux intérieur prévus ou en cours dans le logement
- 2) Logement en mauvais état
- 3) Logement proposé à la location, sans locataire trouvé
- 4) Logement proposé à la vente, sans acheteur trouvé
- 5) Logement réservé pour quelqu'un
- 6) Autre (à préciser)
- 7) (Ne se prononce pas)

Si code 2 en Q14 :

14. Ce logement était-il habitable, c'est-à-dire que quelqu'un pouvait y habiter sans avoir à faire de lourds travaux au préalable (hors rafraîchissement) ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui

Annexe III

- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)

Si non (Q15=2) :

15. Pour quelles raisons n'était-il pas habitable ? (question ouverte, relancer sur les types de travaux nécessaires)

Si code 3 en Q14 :

16. Depuis combien de temps ce logement était-il proposé à la location ?

[Noter en clair en nombre de mois : _____]

17. Pour quelles raisons ne trouviez-vous pas de locataire pour ce logement ? (question ouverte précodée)

- 1) Bruyant
- 2) En mauvais état
- 3) Etage élevé sans ascenseur
- 4) Mal placé
- 5) Peu lumineux
- 6) Rez-de-chaussée
- 7) Trop cher
- 8) Trop petit
- 9) Autre (à préciser)
- 10) (Ne se prononce pas)

Si code 4 en Q14 :

18. Depuis combien de temps ce logement était-il proposé à la vente ?

[Noter en clair en nombre de mois : _____]

19. Pour quelles raisons ne trouviez-vous pas d'acquéreur à ce logement ? (question ouverte précodée)

- 1) Bruyant
- 2) En mauvais état
- 3) Etage élevé sans ascenseur
- 4) Mal placé
- 5) Manque de demande
- 6) Peu lumineux
- 7) Rez-de-chaussée
- 8) Travaux de copropriété à prévoir
- 9) Trop cher
- 10) Trop petit
- 11) Autre (à préciser)
- 12) (Ne se prononce pas)

Si code 5 en Q14 :

20. Pour qui réserviez-vous ce logement ? (une seule réponse possible)

- 1) Vous-même
- 2) Vos enfants ou petits enfants

Annexe III

- 3) Un autre membre de la famille
- 4) Un ami
- 5) Une autre personne
- 6) (Ne se prononce pas)

A tous

21. Ce bien était-il géré par un administrateur de biens pendant qu'il était inoccupé ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui
- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)

22. L'inoccupation de ce logement a-t-elle été pour vous... (une seule réponse possible)

- 1) Très problématique
- 2) Assez problématique
- 3) Peu problématique
- 4) Pas du tout problématique
- 5) (Ne se prononce pas)

Si le bien est toujours inoccupé (Q9=2)

23. Que souhaitez-vous faire de ce bien ? (une seule réponse possible)

- 1) Le louer
- 2) Le vendre
- 3) Y habiter
- 4) Y loger un proche
- 5) Le léguer en l'état à vos héritiers
- 6) Le laisser inoccupé
- 7) Vous ne savez pas encore
- 8) Autres : préciser
- 9) (Ne se prononce pas)

Si le bien est occupé (Q9=1)

24. Qu'avez-vous fait de ce bien après cette période de vacance ? (une seule réponse possible)

- 1) Vous l'avez loué
- 2) Vous l'avez vendu
- 3) Vous l'avez habité
- 4) Vous y avez logé un proche
- 5) Vous l'avez légué à vos héritiers
- 6) Autres
- 7) (Ne se prononce pas)

5.4. Attentes pour réduire la vacance

25. Ce logement a-t-il été assujéti à la taxe sur les logements vacants ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui
- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)

Si oui en Q32 :

26. Le fait de payer cette taxe vous-a-t-il incité à louer et céder rapidement ce bien ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui plutôt
- 2) Non plutôt pas
- 3) (Ne se prononce pas)

A tous

27. Parmi les propositions suivantes, lesquelles vous semblent susceptibles de vous inciter à remettre sur le marché un logement inoccupé ? Merci de me donner une note de 1 à 10, 1 pour une proposition pas du tout incitative, 10 pour une proposition particulièrement incitative (une réponse possible par item, rotation aléatoire des items)

- 1) La mise en place d'une garantie des risques locatifs obligatoire (enquêteur si besoin : pour se prémunir notamment contre les risques d'impayés de loyers)
- 2) Une liberté de fixation et d'augmentation des loyers
- 3) Une liberté dans l'établissement de la durée du bail
- 4) La baisse de la durée d'abattement fiscal sur la détention des biens
- 5) La hausse de la taxe sur les logements vacants
- 6) Une aide financière au financement des travaux de remise en l'état
- 7) Une incitation financière à la remise sur le marché (enquêteur si besoin : comme l'exonération de la première année de revenus locatifs suite à la remise en location du bien, une prime de remise sur le marché d'un bien vacant)
- 8) La baisse de l'imposition des revenus locatifs
- 9) La création d'une plateforme permettant aux propriétaires de locaux vacants de déposer des annonces pour une occupation temporaire de leur logement pour une durée fixée par leurs soins par une structure qui en assurerait la gestion (enquêteur si besoin : en garantissant l'état du bien et le paiement des loyers)

28. Seriez-vous prêt à confier votre bien à une association qui en assurerait la gestion en garantissant l'état du bien et sa libération à la fin du bail ? (une seule réponse possible)

- 1) Oui
- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)

5.5. Informations relative au propriétaire

29. Noter le sexe de la personne

30. Quel est votre âge ? (saisir en clair)

Annexe III

31. Quelle est votre profession ? (saisir en clair puis recode par CSP, si retraité, coder en plus l'ancienne profession)

32. Quelle proportion représentent vos revenus locatifs dans l'ensemble de vos revenus ? (une seule réponse possible, enquêteurs : ne pas insister en cas de refus)

- 1) Je n'ai pas de revenus locatifs
- 2) Moins de 25%
- 3) 26 à 49%
- 4) 50 à 75%
- 5) 75% à 99%
- 6) 100%
- 7) [Vous ne savez pas / refus / Ne veut pas dire]
- 8) [Refus / Ne veut pas dire]

5.6. Opportunité de recontact

33. Acceptez-vous d'être recontacté ultérieurement pour d'autres enquêtes sur ce sujet ?

- 1) Oui
- 2) Non
- 3) (Ne se prononce pas)



Etude sur les logements vacants

Rapport du 16 novembre 2015

Contacts BVA

Anne-Laure GALLAY - Co-directrice des études institutionnelles
Thomas GENTY - Chargé d'études
Clara GOBERT - Chargée d'études
01 71 16 88 00

Point sur le déroulé de l'étude

Préambule

Une réalisation de l'étude qui s'est avérée très difficile

➡ Sur un objectif de 550 interviews, 200 ont pu être réalisés, uniquement sur l'Île-de-France

Néanmoins :

- ➡ Une structure des répondants et de leur biens conforme aux données du fichier fourni
- ➡ Des résultats clairs sur la plupart des dimensions, et notamment sur le type de biens et les raisons de vacance.

Une réalisation de l'étude qui s'est avérée très difficile sur le terrain

1. De par les fichiers fournis :

- En réalité très peu renseignés en numéros de téléphone (moins de 25%)
- ...Et donc soumis aux aléas de l'enrichissement téléphonique (26% des numéros manquants ont été renseignés de manière fiable)
- Contenant en réalité une partie de contacts institutionnels qui ont dû être exclus des appels
- Aboutissant, pour des contacts pourtant identifiés comme fiables, dans des entreprises de toutes sortes
- Contenant pour PACA des contacts dont les logements se trouvaient hors des départements demandés (1320) sur un fichier déjà restreint.

Etat des fichiers fournis par la DGFIP

Des fichiers contenant peu de numéros de téléphone

NUMEROS DE TELEPHONE	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
TOTAL	26648	100%	16064	100%
Contacts avec numéro renseigné	6909	26%	3501	22%
- dont numéros inutilisables	393	1%	87	<1%
Contacts sans numéro	19346	73%	12476	78%

¼ seulement du fichier contenait des lignes téléphoniques.
=> un besoin très important d'enrichissement téléphonique.

RESULTAT DE L'ENRICHISSEMENT TELEPHONIQUE	Ile de France		PACA	
	En effectif *	En %	En effectif *	En %
Numéros non trouvés	4132	19%	1886	15%
Numéros enrichis jugés peu fiables dont pro	11432	54%	8154	62%
Numéros enrichis jugés fiables	5704	27%	3047	23%



Une base Ile-de-France de 26 648 contacts réduite avant terrain à 8 769 personnes joignables de manière fiable.

Etat des fichiers fournis par la DGFIP

Un fichier qui comprend une partie d'institutionnels, même après nettoyage

	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Numéros correspondant à des professionnels, institutionnels, maisons de retraite	1809	7%	888	6%



Au final, après l'enrichissement et le nettoyage du fichier, nous disposons pour l'Ile-de-France d'une base de numéros jugés fiables de 8513 lignes



Sur le terrain, 18% des appels auprès des personnes ayant accepté de répondre vers les numéros jugés fiables et devant correspondre à des particuliers aboutissent encore néanmoins chez des professionnels

Commissariat de police ; Hôpital psychiatrique
Prison ; Ecoles ; Agences immobilières ; Huissiers de justice
Comptables ; Hôtel ; Restaurants ; Bars
Artisans ; Librairie ; Coiffeur ; Etc.

Retour d'expérience sur la réalisation de l'étude

Une réalisation de l'étude qui s'est avérée très difficile sur le terrain

2. Lors de la passation du questionnaire :

- Très peu de répondants s'auto-déclarent propriétaires de logements vacants : un gros décalage par rapport aux données fichier.
- Un sujet sensible à la base ...accentué par un contexte particulier et défavorable à l'enquête : l'arrivée des migrants et la peur de se voir réquisitionner son logement
- Un questionnement jugé trop intrusif, notamment lorsqu'on aborde le patrimoine des personnes.



Beaucoup de suspicions et de réserves aboutissant :

- ✓ A des refus de répondre
- ✓ A des réponses non sincères, des tentatives de tromper l'enquêteur
- ✓ A des abandons en cours du questionnaire



Une cible éligible très minoritaire dans les appels passés, limitant le nombre d'interviews réalisables.
Concentration des efforts sur l'Ile-de-France

Résultat des appels passés

	Ile de France	
	En effectif	En %
Personnes ayant accepté de répondre :	1706	
Numéros professionnels	315	18%
Hors cible :	1132	67%
<i>Stop en Q1 : la personne se dit non propriétaire</i>	381	23%
<i>Stop en Q2 : la personne dit être propriétaire d'un seul logement</i>	63	4%
<i>Stop en Q3 : la personne dit ne pas avoir eu de logement inoccupé</i>	651	38%
<i>Stop en Q5 : le logement est dans un autre département</i>	37	2%
Abandons en cours de questionnaire	83	5%
Questionnaires complétés	176	10%
Personnes correspondant à la cible (%)		15%

Plus des 2/3 (68%) déclarent ne pas avoir reçu un avis de taxe sur les Logements Vacants au cours des 4 dernières années.

Seuls 15% des personnes ayant accepté de répondre s'auto-déclarent propriétaires de logements vacants (contre 100% ou quasiment prévus pour cette enquête) :

Volonté de masquer la vérité ou inexactitude du fichier ?

Les mesures prises en cours de terrain

Mise en place de plusieurs ajustements pour tenter de maximiser les interviews au vu de ce constat

- 1. Pilotage fin du fichier de contacts**
 - Equipe d'enquêteurs réduite et VIP
 - Travail sur les strates du fichier les plus favorables
- 2. Travail sur l'introduction**
 - Test de deux versions d'introduction (avec ou sans mention des pouvoirs publics)
 - Précision en cas de question : « l'enquête s'inscrit dans le cadre d'une revue des politiques publiques du logement demandée par le Premier ministre »
- 3. Elargissement des critères d'éligibilité**
 - Intégration des personnes déclarant ne pas être propriétaire mais l'ayant été dans les années précédentes
 - Réduction de la durée de vacance d'1 an à 6 mois
 - Elargissement aux propriétaires d'un seul bien (y compris les résidences principales)
- 4. Limitation des abandons**
 - Réassurance sur l'objectif de l'étude par rapport aux craintes de réquisition
 - Réassurance sur la confidentialité et l'anonymat
 - Suppression de questions trop sensibles et permettant aussi de raccourcir le questionnement (ex : durée de vacance du bien)

Quelques réactions d'interviewés...

« C'est trop confidentiel, cela ne vous regarde pas. »

« C'est vachement indiscret votre truc, salut ! »

« Je ne vais pas continuer madame, car déjà je ne suis pas sûr des réponses que je vous donne, et je ne vais pas donner l'opportunité de louer des logements vides à des fonctionnaires »

« Je ne suis pas sûre de votre identité, je ne veux pas continuer à répondre. »

« Le questionnaire est biaisé, on s'en prend au petit propriétaire »

« Je ne veux pas qu'on me force à louer mon appartement à des migrants. »

« J'ai peur qu'on me réquisitionne mon logement. »

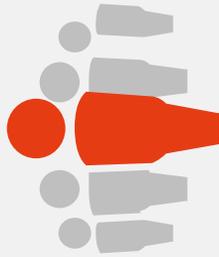


Résultats



Recueil

Enquête réalisée **par téléphone** auprès d'un échantillon de **propriétaires d'au moins un logement inoccupé en Ile de France** du 23 septembre au 6 octobre 2015.



Echantillon

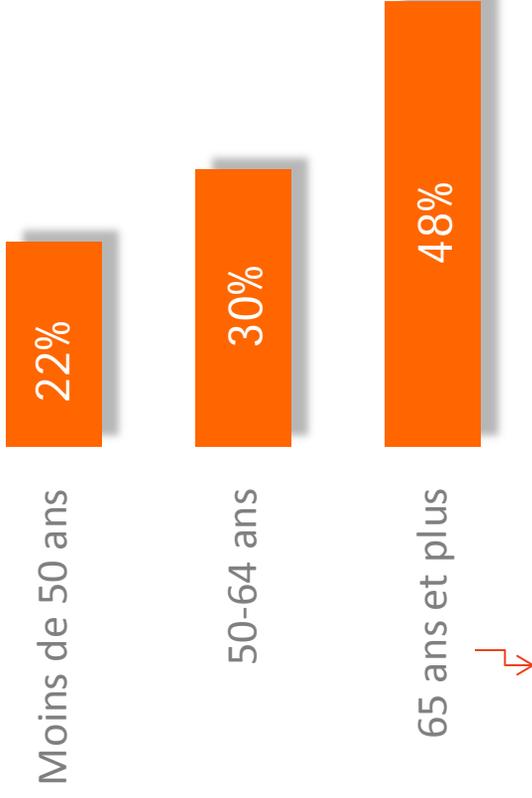
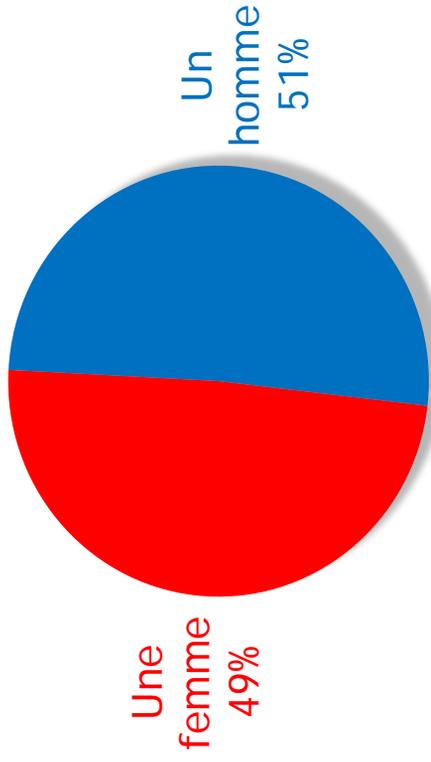
Echantillon de 200 personnes sur la base des personnes ayant reçu un avis de Taxe sur les Logements Vacants depuis 2013 pour un bien localisé en Ile-de-France.
L'échantillon a été redressé sur les critères d'âge et de localisation du bien vacant.

Profil des propriétaires

Des propriétaires majoritairement âgés de plus de 65 ans...

Sexe / âge des interviewés

Base : A tous (200)



Données issues du fichier

AGE	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Moins de 35 ans	849	4%	418	3%
Entre 35 et 49 ans	4888	18%	2270	14%
Entre 50 et 64 ans	7700	29%	4318	27%
Entre 65 et 95 ans	11431	43%	7788	48%
Plus de 95 ans	1126	4%	934	6%
Non valide (non renseigné ou invalide)	619	2%	336	2%
TOTAL	26648	100%	16064	100%

Quelle est votre profession ?

Base : A tous (200)

ST CSP+		28%
Dont Artisans, commerçants, chefs d'entreprise		7%
Dont Cadres, professions intellectuelles supérieures		21%
Professions intermédiaires		9%
ST CSP-		9%
Dont Employés		6%
Dont Ouvriers		3%
ST Inactifs		54%
Dont Retraités		49%
Dont anciens CSP+		24%
Dont anciens Professions intermédiaires		12%
Dont anciens CSP- (Employé + ouvrier)		13%
Dont Autres sans profession		5%

Une partie des biens sont gérés par un tiers, dont un institutionnel

Données issues du fichier

	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Vivent en maison de retraite / EHPAD	73	0,3%	122	0,8%

	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Ont leur bien géré par une tierce personne, en majorité un professionnel / institutionnel	1736	7%	766	5%

Des cabinets d'avocats, de notaires, des agences immobilières, des banques, des mandataires, des administrateurs de biens, des sociétés de gestion, des hôpitaux, des ambassades, des associations (tutélaires), des administrations, des UDAF, des entreprises, des établissements scolaires...

	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Tutelle, curatelle, mandat, mandataire judiciaire, protection	96	0,4%	43	0,3%
Succession	96	0,4%	36	0,2%
Indivision	16	0,06%	2	0,02%

5 à 6% des propriétaires résident très loin du bien vacant

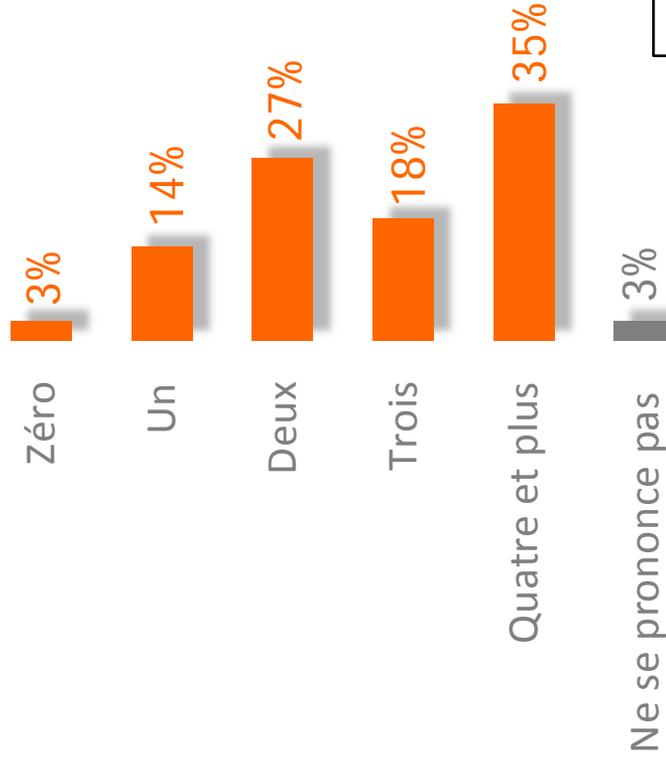
Données issues du fichier

LOCALISATION	Ile de France		PACA	
	En effectif	En %	En effectif	En %
Etranger	1363	5%	926	6%
DOM TOM	313	1%	207	1%
Métropole	24972	94%	14931	93%
TOTAL	26648	100%	16064	100%

Une large majorité de multipropriétaires

De combien d'appartements et de maisons êtes-vous propriétaire, en comptant celui que vous occupez ?

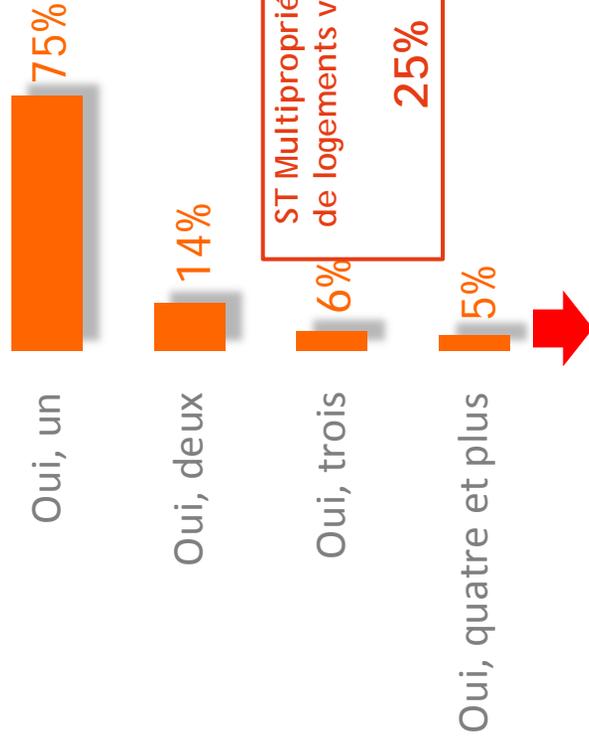
Base : A tous (200)



Données issues du fichier

Parmi ces logements dont vous êtes propriétaire hors résidences secondaires, certains ont-ils été inoccupés pendant plus d'un an/ de 6 mois au cours des 4 dernières années ?

Base : A tous (200)

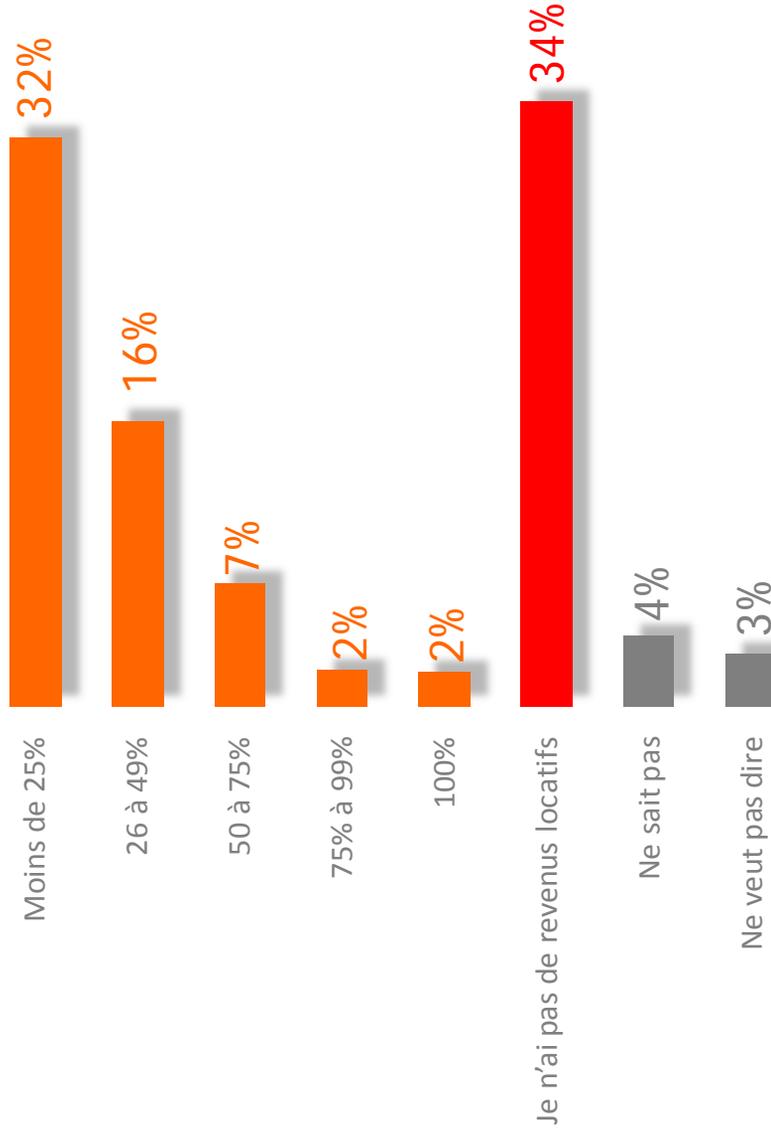


Dans le fichier, seuls 8 contribuables sont des multipropriétaires de logements vacants en Ile-de-France

1/3 des propriétaires de logements vacants déclarent ne pas avoir de revenus locatifs

Quelle proportion représentent vos revenus locatifs dans l'ensemble de vos revenus ?

Base : A tous (200)



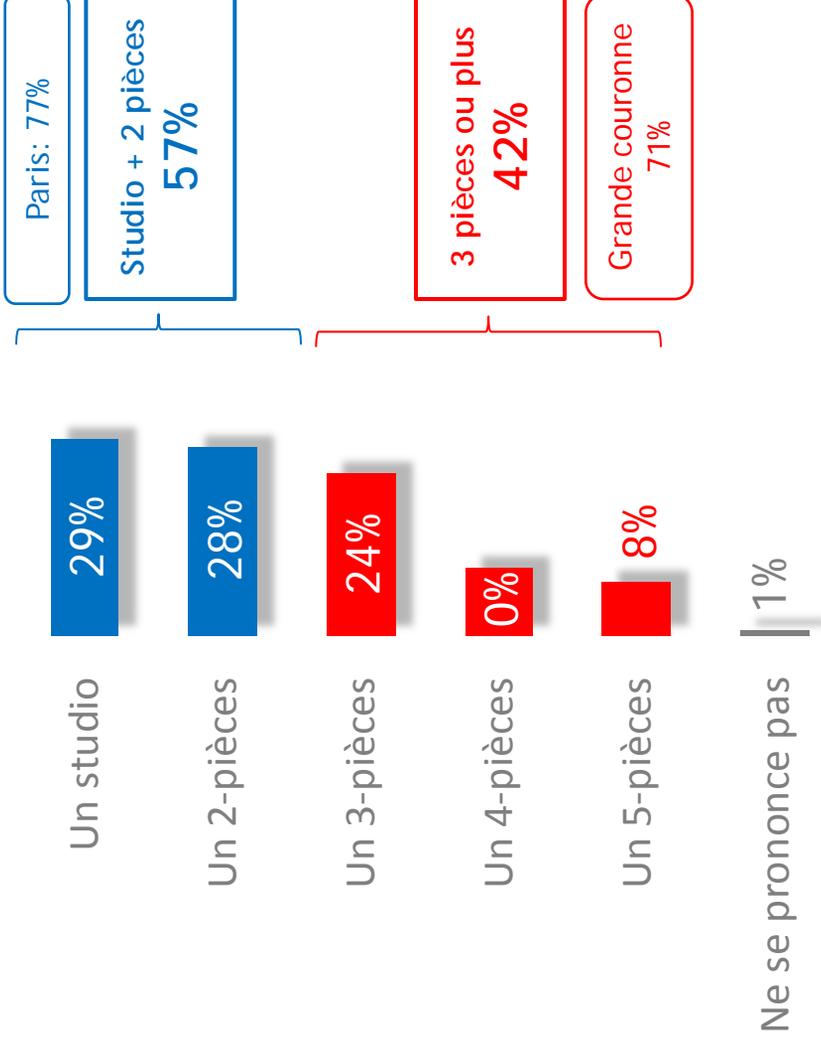
Caractéristiques des logements vacants

(inoccupés pendant plus de 6 mois
au cours des 4 dernières années)

La majorité des logements vacants sont des appartements de 1 ou 2 pièces

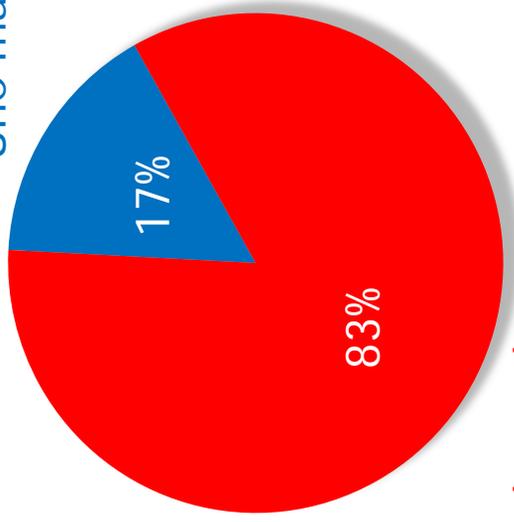
S'agit-il...?

Base : A tous (200)



Grande couronne : 35%

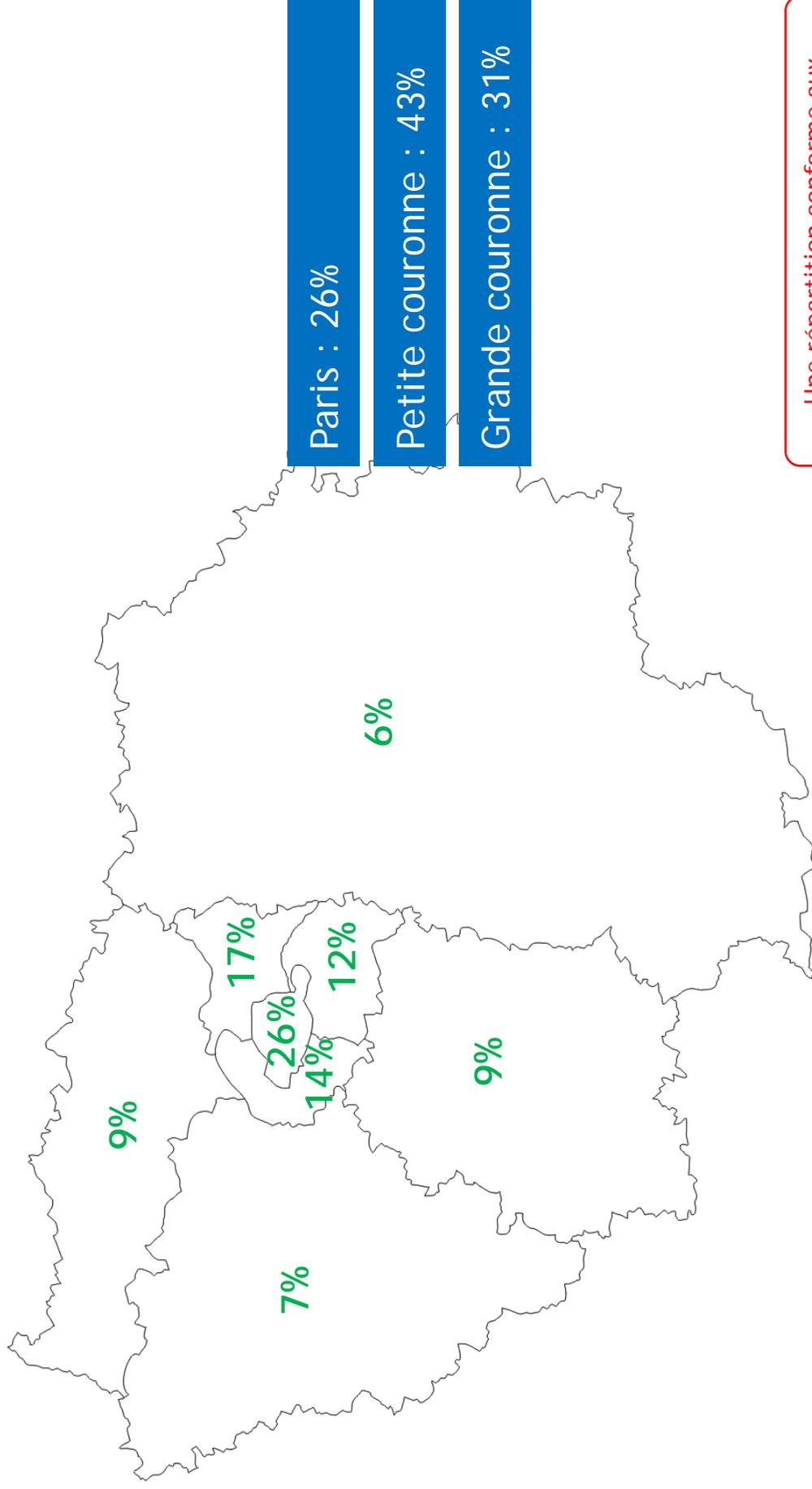
Une maison



Un appartement

Paris : 97%

Des biens vacants plus fréquents en petite couronne



Paris : 26%

Petite couronne : 43%

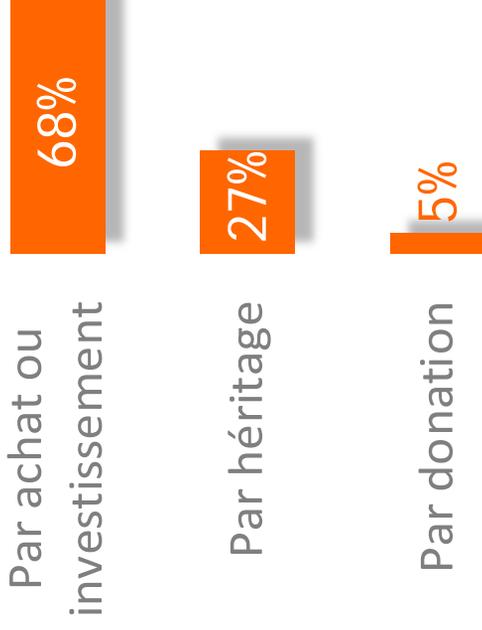
Grande couronne : 31%

Une répartition conforme aux données fichiers

La majorité des propriétaires de biens vacants les ont acquis par achat ou investissement

Avez-vous acquis ce bien...

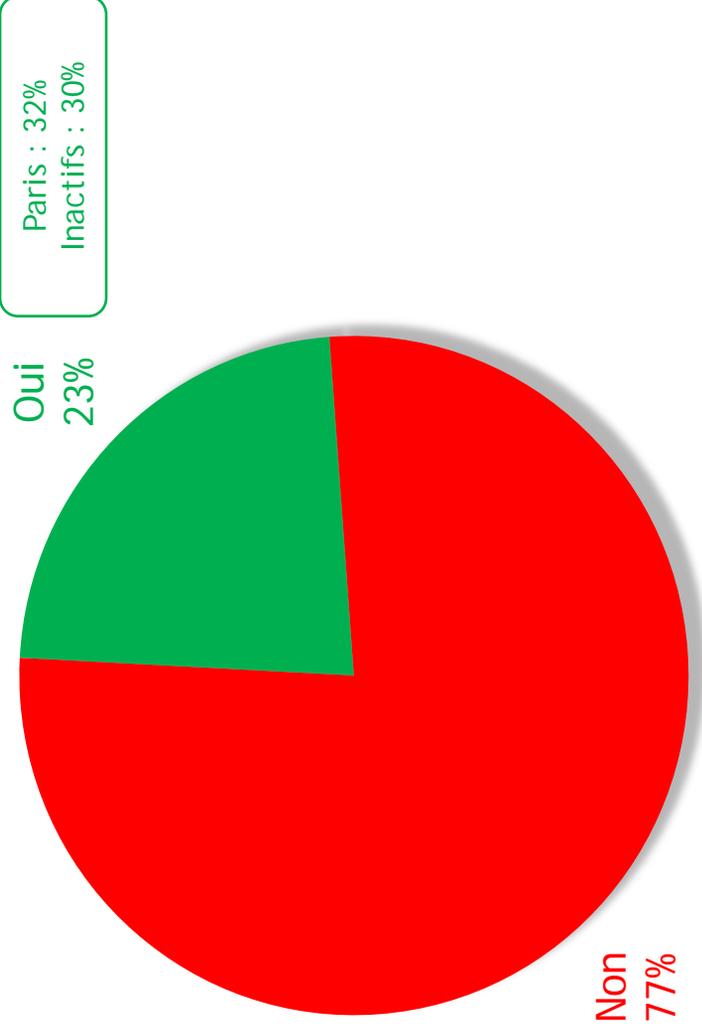
Base : A tous (200)



Seulement 23% des propriétaires de logements vacants sont passés par un administrateur de biens

Ce bien était-il géré par un administrateur de biens pendant qu'il était inoccupé ?

Base : A tous (200)



Raisons de la vacance

La première raison pour laquelle les biens sont vacants est leur mauvais état et la nécessité de réaliser des travaux

Pourquoi ce logement-a-t-il été inoccupé pendant plus 6 mois ?

Base : A tous

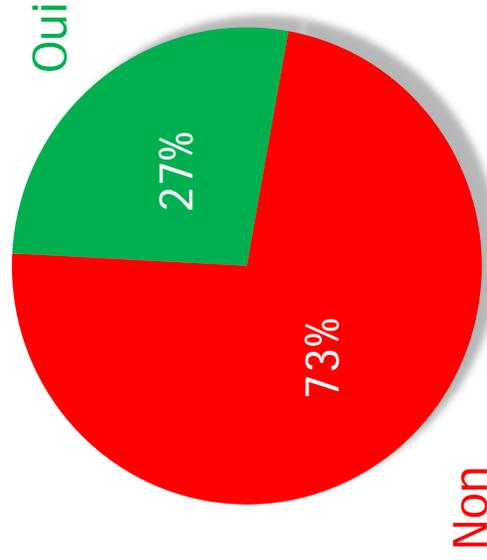
TRAVAUX	52%
Travaux intérieur prévus ou en cours dans le logement	48%
N'a pas les moyens de réaliser les travaux nécessaires	8%
BIEN EN MAUVAIS ETAT	36%
Logement en mauvais état (dégâts des eaux...)	31%
Bien non habitable	12%
Détérioré par l'ancien locataire	9%
FREINS A LA LOCATION	18%
Logement proposé à la location, sans locataire trouvé	9%
Problème de loyers impayés	8%
Peur de le louer à une personne malhonnête	2%
Lourdeur des procédures de location	1%
PREVOIT DE LE VENDRE	11%
Logement proposé à la vente, sans acheteur trouvé	9%
Compte le vendre	3%
Préempté par la mairie	2%
BIEN RESERVE	7%
Logement réservé pour quelqu'un	4%
Compte le réoccuper	2%
Appartement occupé de manière épisodique	1%
Utilise le bien pour stocker du matériel	1%

PROCEDURES JUDICIAIRES, LITIGES	7%
Procédures judiciaires contre les entrepreneurs qui ont effectué les travaux	2%
Désaccord avec les copropriétaires	2%
Cause de procès, de procédures judiciaires en cours (sans précision)	1%
Vient de divorcer	1%
Appartement squatté	1%
Période de battement (Changement de locataire, appartenait à une personne décédée)	7%
A déménagé	3%
Il s'agit de l'extension du domicile principal	2%
Autres	5%
Ne se prononce pas	1%

Le mauvais état du bien est tel qu'il en devient souvent inhabitable

Ce logement était-il habitable, c'est-à-dire que quelqu'un pouvait y habiter sans avoir à faire de lourds travaux au préalable ?

Base : Aux personnes dont le logement est vacant en raisons de son mauvais état (57)



Pour quelles raisons n'était-il pas habitable ?

Base : Aux personnes dont le logement est inhabitable (36)

DEGRADATIONS GENERALES	72%
Dégâts des eaux	32%
Dégradation (sans précision), Défaut d'entretien, lourds travaux	29%
Insalubre	15%
Problème de plomberie	4%
Appartement sale	2%
Bien incendié	2%
MANQUE D'EQUIPEMENTS	38%
Pas d'électricité	19%
Sanitaire, baignoire à refaire	18%
Pas de chauffage	15%
Pas de cuisine	4%
Pas d'eau	3%
Chauffe eau cassé	3%
DEGRADATION DES MURS, DES SOLS	20%
Papier peint arraché, besoin de peinture	12%
Plancher, parquet, sol à refaire	8%
Moquette tachée	4%
Problème de poutre, menuiserie	4%
Porte défoncée	3%
Problème sur mur porteur	2%
MANQUE D'ISOLATION	10%
Fenêtre à refaire	7%
Problème d'humidité	3%

Ne se prononce pas

4%

Les propriétaires ayant cherché à louer leur bien sans succès ont tenté en moyenne pendant 19 mois

Depuis combien de temps ce logement était-il proposé à la location ?

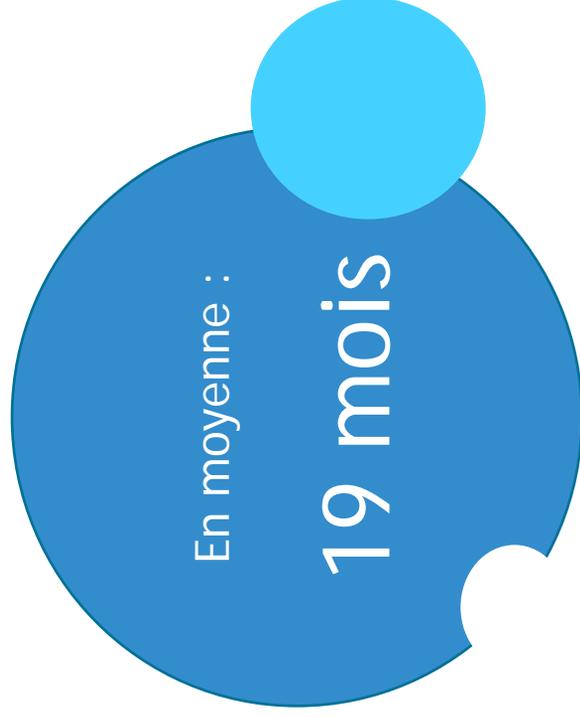
Base : Aux personnes n'ayant pas trouvé de locataire (16)

Attention, base très faible

Pour quelles raisons ne trouviez-vous pas de locataire pour ce logement ?

Base : Aux personnes n'ayant pas trouvé de locataire (16)

Attention, base très faible



Trop petit	23%
Mal placé (insécurité, implantation de logements sociaux dans le quartier)	21%
Trop cher	17%
Mauvaise gestion (ancien propriétaire, agence)	13%
Peu de retour	10%
En mauvais état	6%
Souhait de le vendre auparavant	4%
Mauvais entretien de l'immeuble	4%

Ne se prononce pas

8%

Les propriétaires ayant cherché à vendre leur bien l'ont mis sur le marché pendant 22 mois en moyenne

Depuis combien de temps ce logement était-il proposé à la vente ?

Base : Aux personnes n'ayant pas trouvé d'acheteur (17)
Attention, base très faible



Pour quelles raisons ne trouviez-vous pas d'acquéreur pour ce logement ?

Base : Aux personnes n'ayant pas trouvé d'acheteur (17)
Attention, base très faible

Trop cher	40%
Gestion de plusieurs biens en même temps	17%
Le contexte actuel du marché de l'immobilier	16%
En mauvais état	13%
Trop grand	8%
Rez-de-chaussée	6%
Mal placé (insécurité, implantation de logements sociaux dans le quartier)	6%
Organisation des visites	4%

Ne se prononce pas

12%

Des logements réservés pour soi ou pour l'entourage familial

Pour qui réservez-vous ce logement ?

Base : Aux personnes dont le logement est réservé pour quelqu'un (7)

Vous-même

2

Vos enfants ou petits enfants

2

Un autre membre de la famille

1

Une autre personne

2



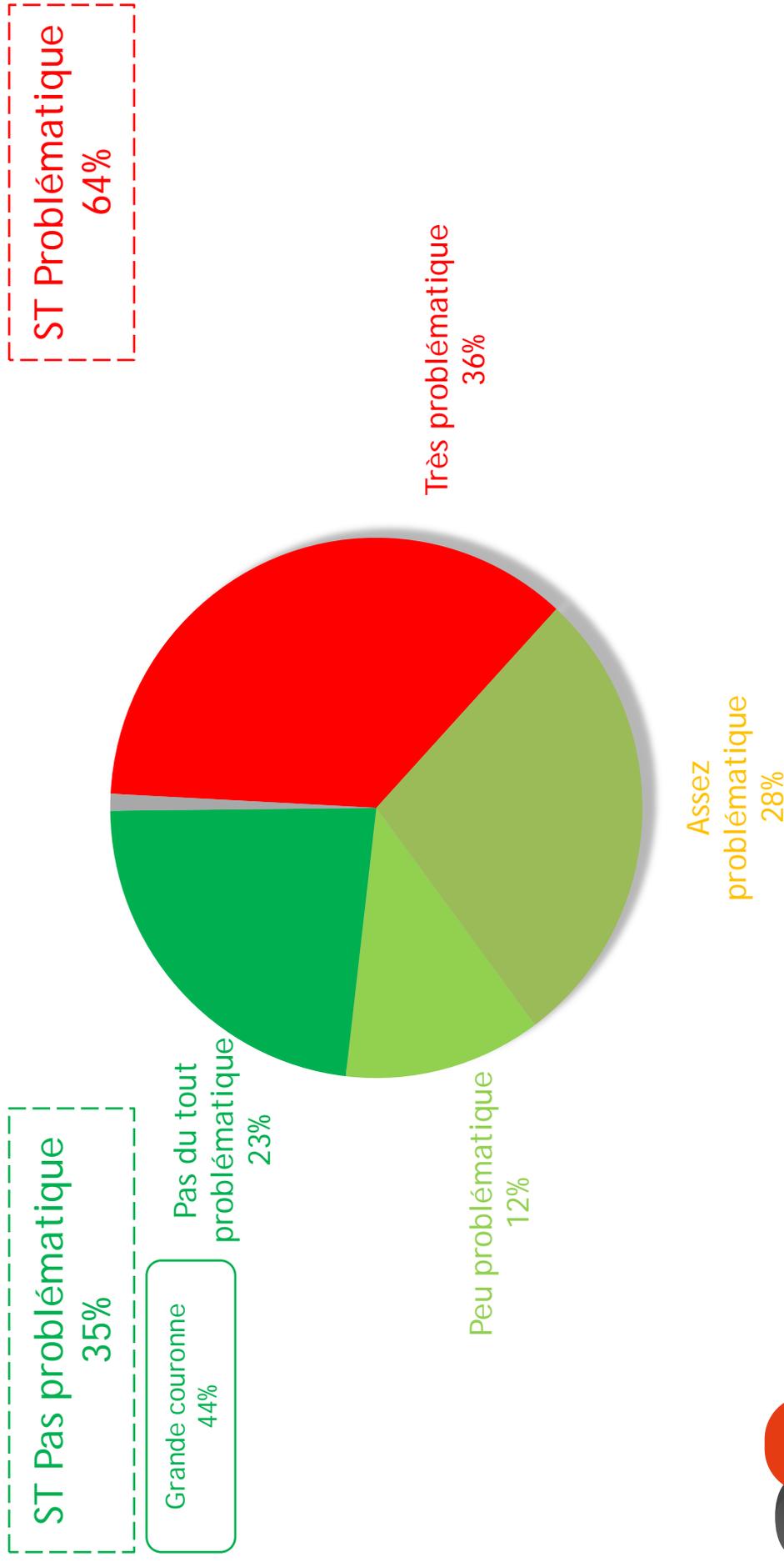
Résultats en effectifs car base faible

Perception de la vacance et suites données

Dans plus d'1/3 des cas, la vacance n'a pas été jugée problématique

L'inoccupation de ce logement a-t-elle été pour vous...

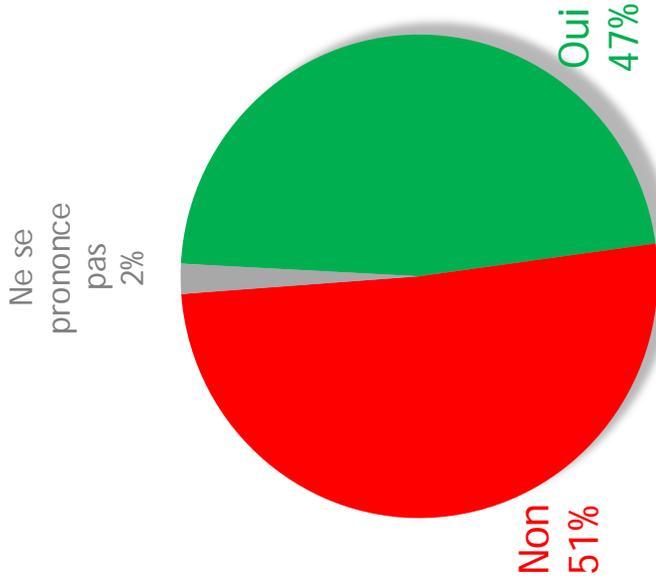
Base : A tous (200)



La moitié des logements estimés vacants sont désormais occupés et loués, selon leurs propriétaires

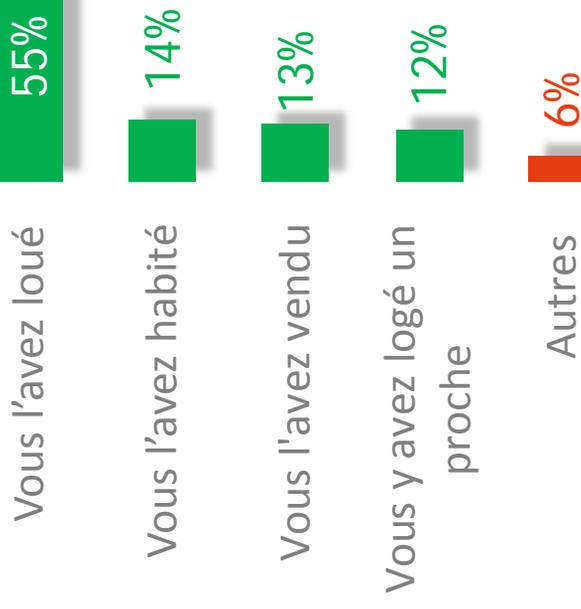
Ce logement a-t-il été occupé depuis ?

Base : A tous (200)



Qu'avez-vous fait de ce bien après cette période de vacance ? ...

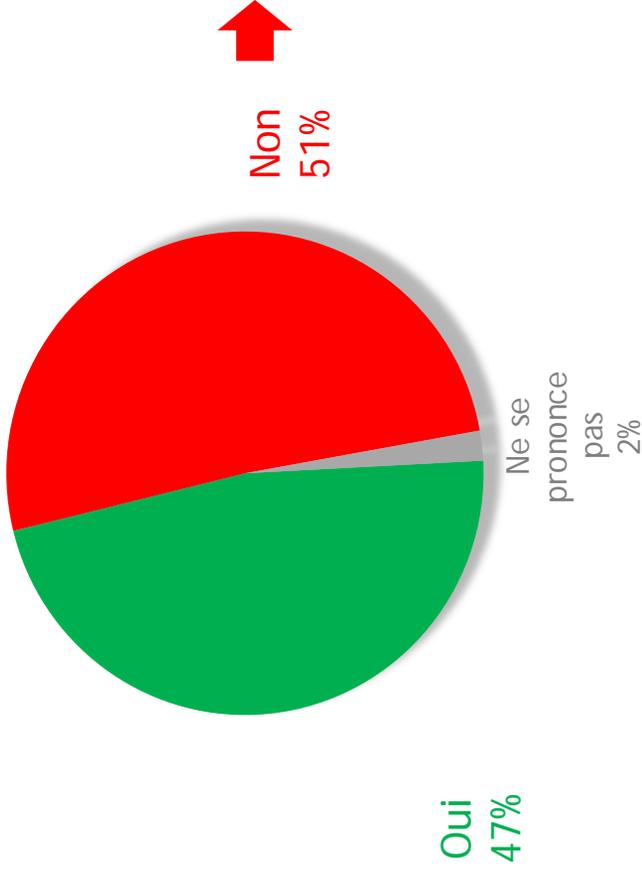
Base : A ceux dont le logement n'est plus vacant (94)



Les propriétaires de biens qui sont toujours vacants souhaitent majoritairement le vendre ou le louer mais près d'1 sur 4 ne savent pas encore quoi en faire

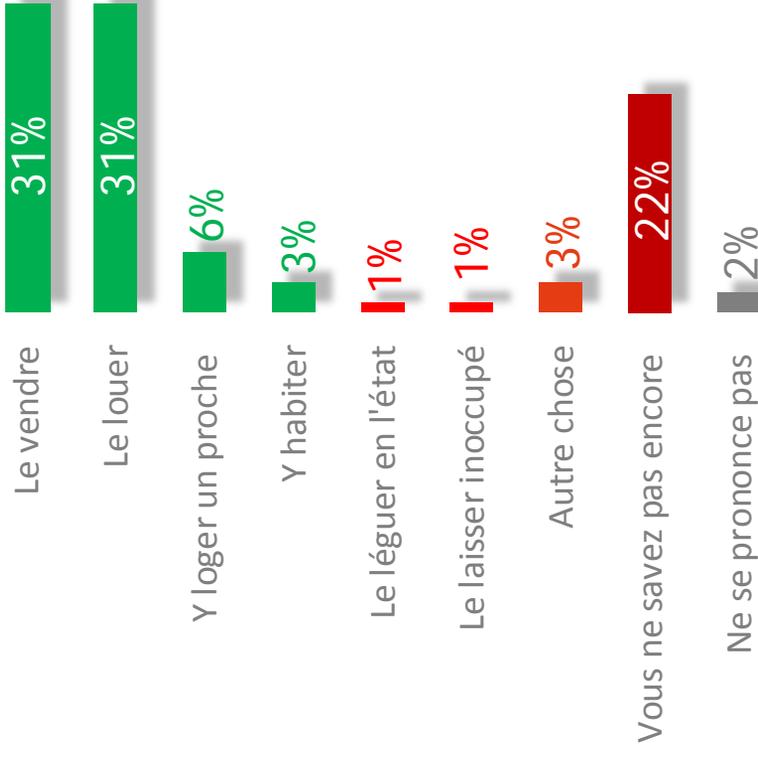
Ce logement a-t-il été occupé depuis ?

Base : A tous (200)



Que souhaitez-vous faire de ce bien ?

Base : A ceux dont le logement est toujours vacant (102)

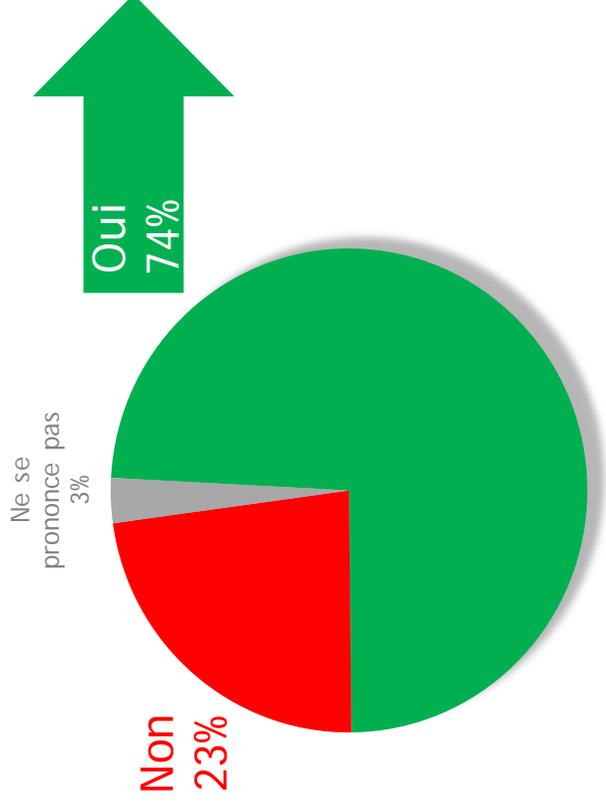


**Accueil réservé aux propositions destinées
à favoriser la remise sur le marché**

La taxe sur les logements vacants n'a incité que 3 propriétaires sur 10 à louer ou céder leur bien rapidement

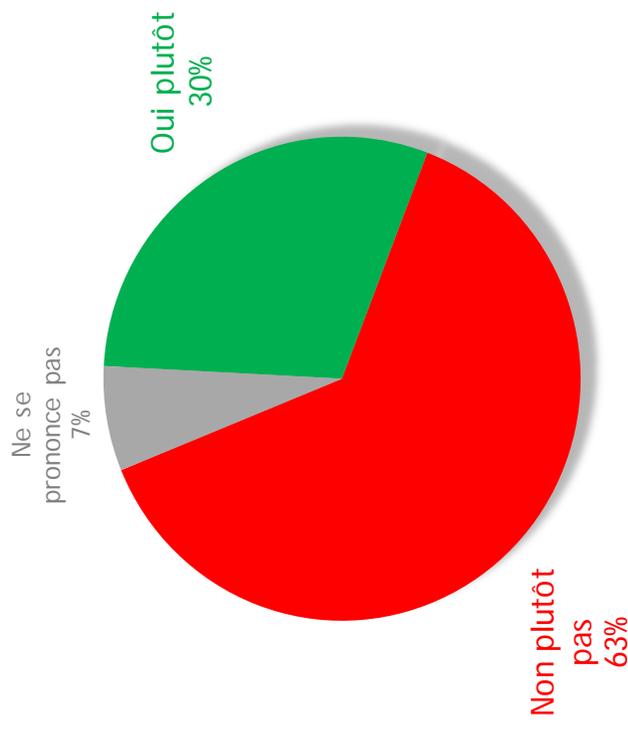
Ce logement a-t-il été assujéti à la taxe sur les logements vacants ?

Base : A tous (200)



Le fait de payer cette taxe vous-a-t-il incité à louer et céder rapidement ce bien ?

Base : Aux personnes assujéti à la taxe (149)



La baisse de l'imposition sur les revenus locatifs est la solution qui inciterait le plus les propriétaires à remettre un logement vacant sur le marché ...

Parmi les propositions suivantes, lesquelles vous semblent susceptibles de vous inciter à remettre sur le marché un logement inoccupé ?

Base : A tous (200)



... juste devant une aide financière au financement des travaux de remise en état.

Parmi les propositions suivantes, lesquelles vous semblent susceptibles de vous inciter à remettre sur le marché un logement inoccupé ?

Base : A tous (200)

■ 0 à 5 ■ 6 à 7 ■ 8 à 10 ■ NSP

La baisse de l'imposition des revenus locatifs



Une aide financière au financement des travaux de remise en l'état



La mise en place d'une garantie des risques locatifs obligatoire



La baisse de la durée d'abattement fiscal sur la détention des biens



Une incitation financière à la remise sur le marché



Une liberté de fixation et d'augmentation des loyers



Une liberté dans l'établissement de la durée du bail



La création d'une plateforme permettant de louer temporairement le bien



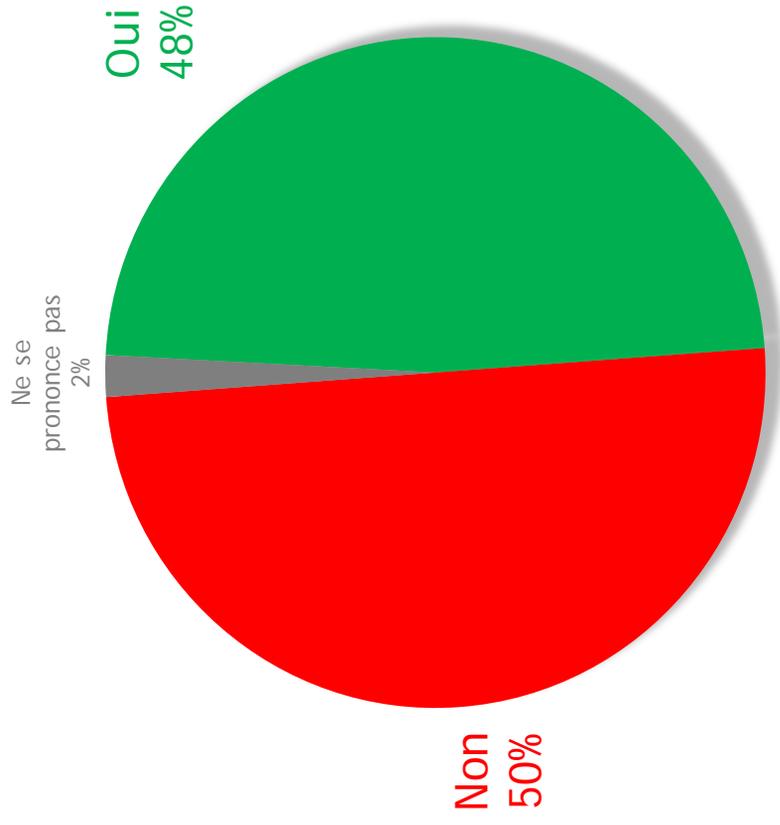
La hausse de la taxe sur les logements vacants



La moitié des propriétaires seraient prêts à confier leur bien à une association qui en assurerait la gestion en garantissant l'état du bien et sa libération à la fin du bail

Seriez-vous prêt à confier votre bien à une association qui en assurerait la gestion en garantissant l'état du bien et sa libération à la fin du bail ?

Base : A tous (200)



Conclusion

- ➡ Des propriétaires de logements vacants **très âgés** qui ont le plus souvent **plusieurs propriétés**
 - ➡ Des personnes qui ne déclarent pas ou peu de revenus locatifs
 - ➡ Des logements majoritairement de **1 à 2 pièces** et situés en petite couronne
 - ➡ Des biens acquis avant tout par **investissement personnel**, seulement ¼ proviennent d'un héritage
 - ➡ La première raison invoquée pour expliquer la vacance est celle du **mauvais état du logement et du besoin de travaux**
 - ➡ La moitié de ces biens « vacants » sont **désormais occupés** ; pour les autres, la première intention est bien de vendre ou de louer.
 - ➡ Pour plus d'1/3 des propriétaires, la vacance n'a pas été jugée problématique.
- Dans ce contexte :
- ➡ La taxe sur les logements vacants est jugée peu incitative
 - ➡ Les dispositifs **d'aide à la location** et à la **remise en l'état** sont favorisés.

ANNEXE IV

Le dispositif fiscal de remise sur le marché des locaux vacants

SOMMAIRE

1. LA TAXE ANNUELLE SUR LES LOGEMENTS VACANTS, DONT LE RECOUVREMENT MOBILISE DES MOYENS IMPORTANTS, NE CONCERNE QUE 5 % DU PARC INSTANTANÉ DE LOGEMENTS PRIVÉS VACANTS ET S'ARTICULE MAL AVEC LE RESTE DE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE.....	3
1.1. L'architecture de la taxe annuelle sur les logements vacants, mal articulée avec celle de la taxe d'habitation, rend son recouvrement démesurément coûteux et complexe pour les services fiscaux.....	3
1.1.1. Depuis son renforcement en 2013, un tiers des logements du parc privé métropolitain sont dans le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.....	3
1.1.2. Les montants mis en recouvrement au titre de la taxe annuelle sur les logements vacants atteignent désormais 150 M€.....	7
1.1.3. Les difficultés d'articulation avec la taxe d'habitation complexifient le recouvrement de la taxe sur les logements vacants qui fait l'objet de nombreuses contestations par rapport à ses enjeux.....	9
1.2. Le manque de coordination entre la taxe sur les logements vacants et les autres outils de la fiscalité immobilière réduit significativement son impact potentiel dans les territoires les plus tendus.....	16
1.2.1. Le montant moyen de la TLV représente plus de 90 % de celui de la taxe d'habitation, limitant les marges de manœuvre quant à son évolution.....	16
1.2.2. Le poids de la TLV dans le coût de détention d'un bien vacant peut varier d'un facteur trois en fonction du niveau de la taxe d'habitation sur les territoires.....	16
1.2.3. Les écarts entre la valeur cadastrale et la valeur réelle des biens distordent encore davantage l'effet de la taxe sur les logements vacants.....	18
1.3. La taxe sur les logements vacants a fait l'objet d'un zonage propre qui manque de cohérence territoriale avec les autres outils de la politique publique du logement.....	19
1.3.1. Le zonage de la taxe sur les logements vacants reflète, pour l'essentiel, le prix moyen d'acquisition des logements anciens dans l'unité urbaine, sans considération du type de vacance observé localement.....	19
1.3.2. La définition actuelle du périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants est fragile et fait l'objet de contentieux.....	20
1.3.3. La cohérence du périmètre de la taxe sur les logements vacants avec les zones de tension sur le marché immobilier n'est que partiellement assurée.....	21
2. TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS ET TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES, DEUX OUTILS FISCAUX A FAIBLE RENDEMENT A LA MAIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
2.1. La taxe d'habitation sur les logements vacants.....	25
2.1.1. La taxe d'habitation sur les logements vacants étend le principe de la TLV à l'ensemble des communes qui le souhaitent, indépendamment de la situation du marché immobilier ou de la typologie de la vacance rencontrée.....	25
2.1.2. La taxe d'habitation sur les logements vacants a été renforcée en 2013.....	27
2.1.3. Avec un taux de recouvrement de 55%, la THLV présente des difficultés de collecte similaires à la TLV.....	28

2.2. La majoration de taxe d'habitation sur les résidences non affectées à l'habitation principale est trop récente pour faire l'objet d'une évaluation	29
3. UNE EFFICACITÉ MARGINALE DE LA TAXATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS POUR UNE REMISE SUR LE MARCHÉ.....	31
3.1. La littérature académique n'apporte que peu d'éléments sur l'efficacité de l'imposition des logements vacants.....	31
3.2. L'analyse de l'efficacité de la TLV doit s'affranchir des biais liés aux caractéristiques spécifiques des zones d'application de la taxe.....	32
3.3. L'analyse économétrique montre que la mise en place de la TLV a eu un impact réduit sur l'évolution du taux de vacance, partiellement expliqué par un effet instantané de mise à jour des bases fiscales.....	33
3.3.1. <i>L'estimation de l'efficacité de la taxe sur les logements vacants par la méthode des « différences de différences » met en évidence un impact statistiquement à la baisse de 0,55 points sur le taux de vacance entre 2012 et 2014.....</i>	<i>33</i>
3.3.2. <i>L'impact sur le taux de vacance instantané est, en partie, artificiellement renforcé par la mise à jour des informations fiscales dans les zones soumises à la TLV.....</i>	<i>41</i>
3.3.3. <i>L'approche « à la frontière » ne permet pas de confirmer une efficacité de la taxe sur les logements vacants.....</i>	<i>42</i>
3.4. Le cadre fiscal propre à la lutte contre la vacance pourrait être simplifié et intégré dans la fiscalité foncière	44
4. LA TAXE ANNUELLE SUR LES FRICHES COMMERCIALES EST UN OUTIL INEFFICACE POUR LA MOBILISATION DES LOCAUX A USAGE PROFESSIONNEL.....	46
4.1. En 2014, 210 locaux ont fait l'objet d'une imposition à la taxe sur les friches commerciales pour un rendement de 110 000 €	46
4.1.1. <i>La taxe sur les friches commerciales a été instaurée pour lutter contre l'abandon spéculatif de grandes surfaces commerciales.....</i>	<i>46</i>
4.1.2. <i>Le périmètre de la TFC a été renforcé en 2012 suite au constat de son rendement inférieur à 30 000 €.....</i>	<i>46</i>
4.1.3. <i>Avec 210 locaux imposés dans 39 communes en 2014, le rendement de la taxe sur les friches commerciales demeure inférieur à 110 000 €.....</i>	<i>47</i>
4.2. Une taxe mise en œuvre essentiellement dans des communes rurales	48
4.2.1. <i>L'instauration de la TFC a été décidée à 85 % par des communes rurales et ne présentant pas de tension marquée sur le marché immobilier</i>	<i>48</i>
4.2.2. <i>Le niveau d'imposition à la taxe sur les friches commerciales varie d'une commune à l'autre</i>	<i>49</i>
4.3. Le recouvrement de la taxe sur les friches commerciales s'appuie sur une procédure manuelle d'une complexité démesurée par rapport à son rendement	50
4.4. Une mesure ne répondant pas à son objectif initial et potentiellement contreproductive pour la mobilisation des locaux commerciaux durablement vacants.....	51
4.4.1. <i>L'application de la TFC est concentrée sur les petits commerces de communes rurales.....</i>	<i>51</i>
4.4.2. <i>La remise sur le marché des locaux assujettis à la taxe sur les friches commerciales est particulièrement lente.....</i>	<i>52</i>

INTRODUCTION

Depuis l'instauration, par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, d'une taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) destinée à limiter le nombre de logements vacants dans les « zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées »¹, l'outil fiscal a été renforcé à plusieurs reprises (cf. Tableau 1) afin de dissuader la détention durable de logements vides :

- ◆ mise en place en juillet 2006², d'une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) après délibération des communes non concernées par la TLV ou, à titre subsidiaire, des EPCI à fiscalité propre compétents ;
- ◆ création en décembre 2006³ d'une taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC) qui « peut être instituée par les communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin de dissuader les propriétaires de laisser des surfaces commerciales à l'abandon » ;
- ◆ élargissement du périmètre d'application et renforcement du taux de TLV et de la THLV en décembre 2012⁴ ;
- ◆ possibilité, à compter de 2015, pour les communes situées dans le périmètre d'application de la TLV, de majorer de 20 % la part communale de cotisation de taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale⁵.

La capacité du dispositif fiscal français de mobilisation des locaux vacants à effectivement permettre leur remise sur le marché et à faire diminuer le taux de vacance⁶ n'a toutefois jamais été évaluée. En outre, les taxes susmentionnées font l'objet de nombreux contentieux susceptibles d'augmenter leur coût de gestion et donc leur efficacité.

Les travaux conduits par la mission, et détaillés dans la présente annexe, visent donc à évaluer le dispositif fiscal de mobilisation des logements et bureaux vacants en :

1. analysant l'efficacité de la mise en place d'une fiscalité dissuasive à la rétention de locaux vacants ;
2. évaluant l'efficacité du dispositif actuel ;
3. examinant sa cohérence avec les autres outils de la politique française du logement.

¹ Bulletin officiel des impôts n°50 du 16 mars 1999 (BOI 6F-2-99).

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

⁴ Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁵ Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁶ Rapport entre le nombre de logements vacants et le nombre total de logements (cf. Annexe I).

Tableau 1 : Tableau de synthèse des objectifs de politique publique assignés aux différents éléments du dispositif fiscal de remise sur le marché de locaux vacants

Taxe	Instauration	Initiative	Objectif de politique publique (exposé des motifs et rapports parlementaires)
Taxe annuelle sur les logements vacants	Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter à la remise sur le marché de logements vacants résultant d'une intention spéculative ou découlant d'un manque d'intérêt du propriétaire ▪ Taxer ceux qui, sans raison valable, s'obstinent à maintenir leur logement vide
Taxe d'habitation sur les logements vacants	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.	Parlement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre la vacance des logements en milieu rural, où ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants ▪ Mettre un terme à la pénurie de logements dans les communes
Taxe annuelle sur les friches commerciales	Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006	Parlement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre le phénomène de développement des friches commerciales ▪ Appuyer les efforts de redynamisation des centres-villes et des quartiers engagés par les municipalités et les associations de commerçants
Taxe annuelle sur les logements vacants/Taxe d'habitation sur les logements vacants (extension du périmètre)	Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter à la mise en location ou à la cession de logements dans les agglomérations où les tensions immobilières sont les plus fortes ▪ Rendre la TLV suffisamment incitative
Majoration de la taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à une résidence principale	Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser l'utilisation des logements au titre de résidences principale de leurs occupants, essentiellement dans les grandes agglomérations, où la demande est supérieure à l'offre

Source : Mission IGF-CGEDD ; dossiers législatifs.

1. La taxe annuelle sur les logements vacants, dont le recouvrement mobilise des moyens importants, ne concerne que 5 % du parc instantané de logements privés vacants et s'articule mal avec le reste de la fiscalité immobilière

1.1. L'architecture de la taxe annuelle sur les logements vacants, mal articulée avec celle de la taxe d'habitation, rend son recouvrement démesurément coûteux et complexe pour les services fiscaux

1.1.1. Depuis son renforcement en 2013, un tiers des logements du parc privé métropolitain sont dans le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

1.1.1.1. La TLV vise à augmenter le coût de la détention pour les propriétaires de logements vacants depuis plus d'un an dans les principales zones urbaines

La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) prévue à l'article 232 du code général des impôts (CGI) s'applique aux logements⁷ **occupés moins de 90 jours pendant l'année, depuis au moins une année** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition dans des communes présentant une tension forte sur le marché du logement. L'inoccupation des logements au 1^{er} janvier est constatée par l'absence d'assujettissement du local à la taxe d'habitation (TH). Les logements soumis à la TH, notamment les résidences secondaires, sont donc exclus du champ d'application de la TLV.

L'objectif de la taxe est de **renchérir le coût de la détention d'un bien vide pour les propriétaires de logements en zone tendue afin de les inciter à remettre leur logement en location.**

Mise en place en 1999, son périmètre a été élargi en 2013⁸ à 1 151 communes⁹ de **28 zones d'urbanisation continue** de plus de 50 000 habitants (contre 200 000 initialement) présentant un **déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements** (cf. Tableau 2). Le montant de la taxe à acquitter correspond à une fraction de la valeur locative cadastrale des biens¹⁰ :

- ◆ 12,5 % la première année ;
- ◆ 25 % ensuite.

⁷ Sont concernés les seuls logements, c'est-à-dire les locaux à usage d'habitation (appartements ou maisons).

⁸ Cf. article 16 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁹ Cf. 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.

¹⁰ Assiette également utilisée pour le calcul de la taxe d'habitation et calculée selon les modalités prévues aux articles L. 1494 à L. 1508 du code général des impôts.

Annexe IV

Tableau 2 : Comparaison du fonctionnement de la taxe sur les logements vacants avant et après la réforme de 2013

Caractéristiques	TLV 1998	TLV 2013
Nombre de communes concernées	811	1 151
Proportion du parc de logements dans le périmètre d'application de la taxe	23 %	32 %
Années de vacance avant imposition à la TLV	2	1
Durée d'occupation continue minimale des logements non imposés (en jours consécutifs)	30	90
Taux la première année d'imposition	10 %	12,5 %
Taux d'imposition maximal	15 %	25 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

Encadré 1 : La taxe annuelle sur les logements vacants (article L. 232 du CGI)

<p>I.- La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue¹¹ de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.</p> <p>II.- La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.</p> <p>III.- La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.</p> <p>IV.- L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article L 1409. Son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.</p> <p>V.- Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à 90 jours consécutifs au cours de la période de référence définie au II.</p> <p>VI.- La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.</p> <p>VII.- Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.</p> <p>VIII.- Le produit de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.</p>

Source : Code général des impôts.

Le produit de la taxe annuelle sur les logements vacants recouvré au titre d'une année, après déductions des dégrèvements accordés et du prélèvement opéré par l'État destiné à couvrir les frais de gestion, est versé à l'agence nationale de l'habitat (ANAH), dans la limite d'un plafond arrêté à 61 M€ par la loi de finance pour 2015 (contre 21 M€ en 2014).

¹¹ « La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. » (Source INSEE). En France, le calcul de l'espace entre deux constructions est réalisé par l'analyse des bases de données sur le bâti de l'Institut géographique national (IGN). Les unités urbaines sont redéfinies périodiquement. L'actuel zonage daté de 2010 a été établi en référence à la population connue au recensement de 2007 et sur la géographie du territoire au 1^{er} janvier 2010. (Source DHUP).

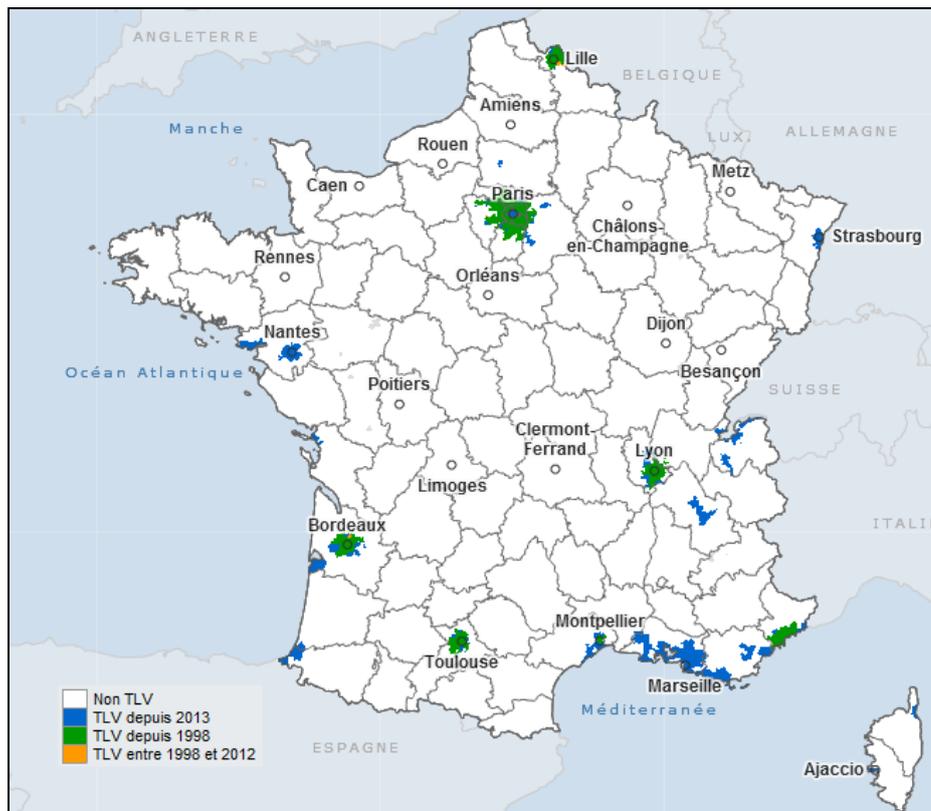
Annexe IV

1.1.1.2. Son périmètre d'application couvre un tiers du parc privé de logements répartis sur des territoires faisant face à des situations de vacance diverses

Parmi les 118 aires urbaines françaises de plus de 50 000 habitants, 28 ont été retenues pour figurer dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants en raison d'un niveau élevé des loyers, du niveau des prix d'acquisition des logements anciens, ou du nombre important de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social (cf. *infra*)

En 2014, le périmètre d'application de la TLV regroupe 3 % des communes métropolitaines (cf. Graphique 1) mais un **tiers du parc de logements** (11,2 millions en 2014) et **30 % du parc privé identifié comme vacant**.

Graphique 1 : Périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants depuis 1998



Source : Mission IGF-CGEDD ; données MLETR et DHUP - bureau des études économiques (FE5).

La grille d'analyse de la typologie de la vacance proposée par la mission (cf. Annexe I) met en évidence des **situations hétérogènes dans le parc de logements des unités urbaines concernées avec** :

- ◆ des zones à vocation touristique présentant une situation de vacance réduite et une faible rotation des biens comme à Fréjus, Bayonne ou La-Teste-de-Buch-Arcachon ;
- ◆ des unités urbaines dynamiques mais faisant face à des zones de concentration de vacance durable notamment dans la ville-centre comme à Nice, Toulouse ou Grenoble ;
- ◆ des territoires touchés par une vacance durable comme Draguignan avec un taux de vacance de 9,4 % en 2012 selon les données du recensement et une durée de vacance mesurée à l'aide des branchements électriques inactifs supérieure à la moyenne nationale (0,15 années en 2015) ;
- ◆ des pôles d'attraction nationaux présentant une vacance à un niveau frictionnel comme Bordeaux et Nantes.

Tableau 3 : Caractéristiques du parc vacant dans les 28 agglomérations soumises à la TLV

Libellé de l'unité urbaine	Périmètre d'application de la TLV en 1998	Parc de logements en 2012	Parc de logements vacants en 2012	Taux de vacance 2012	Durée de vacance moyenne du parc total en 2015 (en années)
Paris	OUI	4 940 621	298 214	6,0 %	0,12
Marseille - Aix-en-Provence	NON	752 206	51 340	6,8 %	0,16
Lyon	OUI	764 252	54 256	7,1 %	0,12
Lille	OUI	467 688	28 480	6,1 %	0,11
Nice	OUI	620 228	54 176	8,7 %	0,10
Toulouse	OUI	468 331	31 292	6,7 %	0,10
Bordeaux	OUI	433 617	23 035	5,3 %	0,07
Nantes	NON	303 759	15 324	5,0 %	0,08
Toulon	NON	333 312	22 970	6,9 %	0,10
Grenoble	NON	249 385	17 570	7,0 %	0,08
Strasbourg	NON	227 482	15 516	6,8 %	Non disponible
Montpellier	OUI	216 873	15 685	7,2 %	0,09
Bayonne	NON	150 955	6 454	4,3 %	0,08
Annecy	NON	83 035	4 884	5,9 %	0,07
Saint-Nazaire	NON	106 781	6 153	5,8 %	0,08
Genève (SUI) - Annemasse	NON	84 611	5 455	6,4 %	0,09
La Rochelle	NON	76 652	5 038	6,6 %	0,09
Fréjus	NON	77 577	2 779	3,6 %	0,06
Sète	NON	58 305	3 055	5,2 %	0,10
Draguignan	NON	41 639	3 929	9,4 %	0,15
Menton - Monaco	NON	59 128	3 838	6,5 %	0,11
Meaux	NON	30 975	2 364	7,6 %	0,10
Thonon-les-Bains	NON	41 165	2 887	7,0 %	0,11
Ajaccio	NON	32 378	1 379	4,3 %	Non disponible
Bastia	NON	30 844	810	2,6 %	Non disponible
La Teste-de-Buch - Arcachon	NON	47 694	2 273	4,8 %	0,05
Beauvais	NON	28 348	2 611	9,2 %	0,09
Arles	NON	28 448	2 393	8,4 %	0,11

Source : Mission IGF-CGEDD ; données INSSE recensement général de la population 2012 et branchements électriques ERDF 2015.

1.1.2. Les montants mis en recouvrement au titre de la taxe annuelle sur les logements vacants atteignent désormais 150 M€

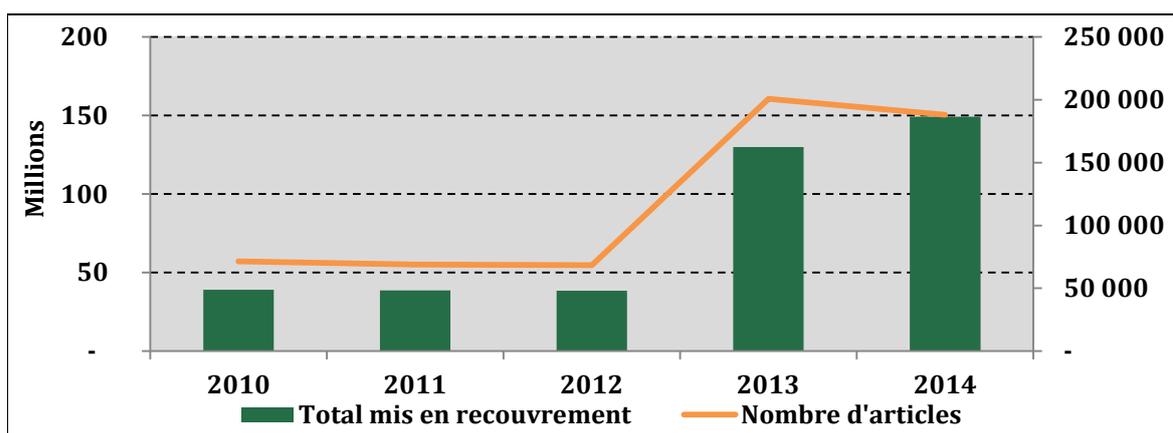
1.1.2.1. La réforme de 2013 a conduit à tripler le nombre d'avis mis en recouvrement au titre de la taxe annuelle sur les logements vacants

En 2014, 230 000 logements vacants appartenant à plus de 188 000 propriétaires ont été assujettis à la taxe annuelle sur les logements vacants, pour un montant mis en recouvrement de 149,2 M€. Suite à l'extension du périmètre d'application de la taxe aux zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, le nombre d'avis mis en recouvrement¹² a augmenté de 194 % entre 2012 et 2013.

Depuis la réforme de 2013, les montants mis en recouvrement ont, quant à eux :

- ◆ triplé (+ 238 %) entre 2012 et 2013 sous l'effet de la hausse du nombre d'avis et de l'augmentation du taux d'imposition ;
- ◆ continué d'augmenter de 19 M€ (+14,8 %) en 2014 sous l'effet du doublement du taux de la taxe pour les locaux soumis pour la première fois à la TLV en 2013.

Graphique 2 : Évolution du montant mis en recouvrement (en M€) et du nombre d'articles émis au titre de la TLV depuis 2010



Source : Données DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale des particuliers (GF-1).

1.1.2.2. Près de 40 % des montants mis en recouvrement en 2014 concernent des logements vacants depuis plus de deux ans

En 2014, 38 % des montants mis en recouvrement au titre de la TLV, soit 52,6 M€, concernaient des logements vacants (occupés moins de 90 jours consécutifs par année) depuis au moins deux ans.

¹² Un avis rassemble les logements soumis à la taxe annuelle sur les logements vacants d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur au nombre d'avis émis.

Annexe IV

Tableau 4 : Répartition des montants mis en recouvrement en 2014 au titre de la TLV par type de collectivités locales

Montant mis en recouvrement (en €)	Communes hors EPCI	EPCI*	Total
Nombre de communes concernées	43	1 107	1 150
Montant TLV (hors frais)	41 585 170	95 298 158	136 883 328
dont TLV 12,5 %	25 082 727	59 144 496	84 227 223
dont TLV 25 %	16 452 443	36 153 662	52 606 105
Frais	3 742 805	8 577 812	12 320 617
Montant TLV mis en recouvrement	45 327 975	103 875 970	149 203 945

*171 EPCI sont situés dans la zone d'application de la TLV en 2014.

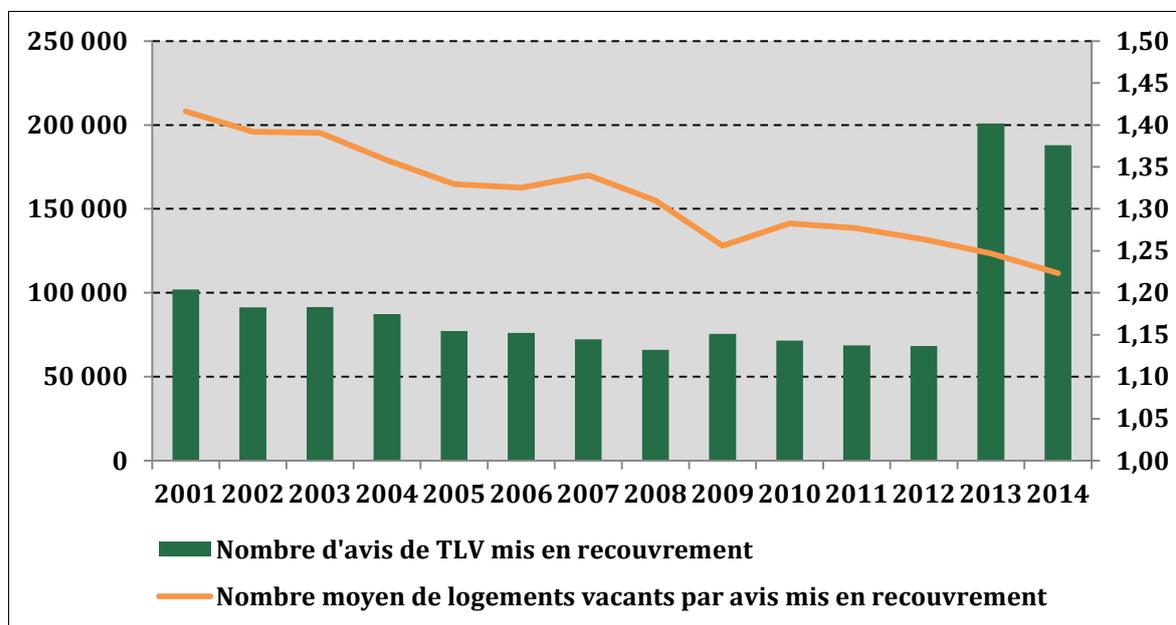
Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DLF, sous-direction de la fiscalité des personnes (C).

1.1.2.3. La part des multi-détenteurs de logements vacants parmi les assujettis à la taxe a été divisée par deux depuis 2000

En 2000, 100 000 propriétaires ont reçu un avis de taxe sur les logements vacants portant sur plus de 140 000 biens. Depuis, la part des multipropriétaires de logements vacants diminue régulièrement : le nombre moyen de logements vacants par avis de TLV mis en recouvrement est passé de 1,39 en 2000 à 1,22 en 2014. Dans le même temps, la proportion des biens détenus par des multipropriétaires de logements vacants a été divisée par deux.

Cette observation reflète une accélération du morcellement de la propriété immobilière et la part croissante des biens durablement vacants détenus par des petits propriétaires (cf. Annexe III).

Graphique 3 : Évolution du nombre moyen de logements vacants par avis de TLV mis en recouvrement



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DLF, sous-direction de la fiscalité des personnes (C) et DHUP, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement (FE3).

1.1.3. Les difficultés d'articulation avec la taxe d'habitation complexifient le recouvrement de la taxe sur les logements vacants qui fait l'objet de nombreuses contestations par rapport à ses enjeux

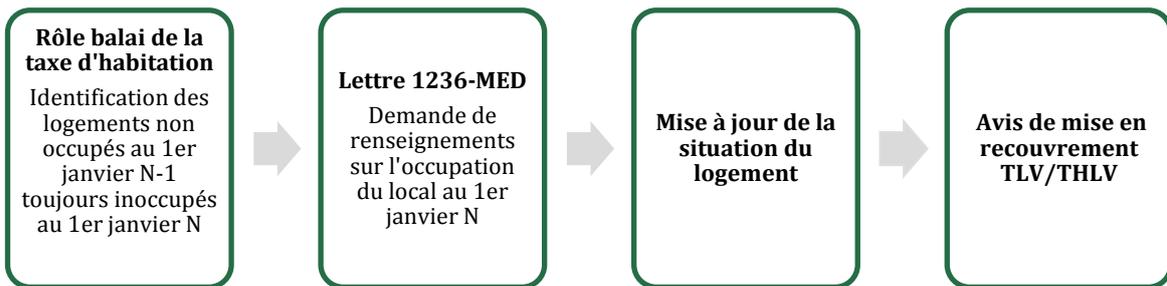
1.1.3.1. La procédure de mise en recouvrement de la taxe sur les logements vacants s'appuie sur celle de la taxe d'habitation

Le processus de mise en recouvrement de la taxe annuelle sur les logements vacants par l'administration fiscale s'appuie sur le repérage automatique, dans les zones concernées, des locaux affectés au logement et non occupés au 1^{er} janvier de l'année sur la base des émissions de rôles de taxe d'habitation.

Les propriétaires des locaux ainsi identifiés et non exclus du champ d'application de la TLV, sont destinataires d'un courrier d'information (Lettre 1236-MED) visant à clarifier la situation d'occupation du logement au cours de l'année de référence de l'imposition¹³. Le taux de retour aux courriers adressés par les services des impôts des particuliers (SIP) est faible.

En l'absence de réponse ou lorsque la vacance est confirmée par le propriétaire, l'avis de TLV est émis et adressé au contribuable.

Graphique 4 : Processus de recouvrement de la taxe annuelle sur les logements vacants



Source : Mission IGF-CGEDD d'après procédures DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale (GF).

1.1.3.2. Le recouvrement de la taxe est d'autant plus complexe que les causes d'exonération reconnues par le Conseil constitutionnel sont multiples

Le code général des impôts prévoit plusieurs **cas d'exclusion du champ d'application de la TLV** afin de garantir la constitutionnalité du dispositif fiscal en fonction :

- ♦ **de l'objet du logement**¹⁴, les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ainsi que ceux qui constituent des dépendances du domaine public¹⁵ ne sont pas soumis à la taxe ;

¹³ Notamment le nom de l'occupant, la date de prise de bail, le nom du nouveau propriétaire en cas de vente du local, la cause de la vacance si le logement est vacant.

¹⁴ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 juillet 1998, a rappelé que « la loi n'a entendu établir aucune distinction tirée de la seule nature, publique ou privée, des propriétaires en ce qui concerne l'assujettissement à la taxe ». (cf. CE, arrêt du 18 janvier 2008 n° 290366).

¹⁵ Le Conseil d'État a en effet jugé dans son arrêt du 18 janvier 2008 n° 290366 que la TLV ne concerne que les logements pouvant être mis, sur simple décision du propriétaire, sur le marché locatif dans des conditions normales et durables d'habitation. Or les logements qui constituent des dépendances du domaine public, dont l'occupation a, comme toute occupation du domaine public, un caractère précaire, sont par suite exclus du champ d'application de la TLV.

Annexe IV

- ◆ **du caractère involontaire de la vacance**, notamment si le logement a vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ou si le logement est mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouve pas preneur ou acquéreur¹⁶ ;
- ◆ **de l'état du bien**, seuls les locaux clos, couverts et pourvus d'éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipements sanitaires) étant imposables. Conformément à l'article L. 232 du CGI, les logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants (c'est-à-dire représentant plus de 25 % de la valeur vénale du bien) ne sont pas imposables.

Encadré 2 : Extrait de la décision DC n° 98-403 du Conseil constitutionnel relative à l'instauration d'une taxe sur les logements vacants

- L'objet de la taxation instituée par les dispositions critiquées est d'inciter les personnes mentionnées au III de l'article 51 à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels ci-dessus énoncés que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article entre ces personnes n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus pour l'application du même article sont en rapport direct avec cet objet ; que ladite taxation ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;
- Ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;
- Ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;
- Ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

Source : Conseil constitutionnel.

La charge de la preuve de l'occupation du bien incombe au contribuable. Elle « *peut être apportée par tous moyens, notamment par la déclaration des produits de la location en revenus fonciers, la production des quittances d'eau, d'électricité, de téléphone, etc.* »¹⁷

Compte tenu de la **variété des motifs de dégrèvement** associés à la taxe annuelle sur les logements vacants et de la **diversité des moyens de preuve associés** (cf. Tableau 5) la gestion du contentieux associé à la TLV est **complexe pour les services fiscaux**.

En outre, l'objectivité et la fiabilité de l'analyse sont difficiles à assurer en raison :

- ◆ **des différences d'application des procédures** entre les services déconcentrés de la DGFIP. Par exemple, la copie du mandat de mise en location ou en vente de l'agence immobilière suffit à prouver le caractère involontaire de la vacance dans les Bouches-du-Rhône ou en région Rhône-Alpes quand la démarche active du propriétaire et le positionnement du prix proposé par rapport au prix de marché doivent être démontrés en Nord-Pas-de-Calais. Ces différences peuvent être justifiées par la nécessité **d'adapter les recherches aux enjeux associés aux montants mis en recouvrement** ;

¹⁶ Cf. Bulletin officiel des finances publiques-Impôts référencé BOI-IF-AUT-60-20140311.

¹⁷ Bulletin officiel des finances publiques-Impôts, BOI-IF-AUT-60-20140311, Taxes et prélèvements additionnels aux impôts fonciers - Taxe annuelle sur les logements vacants

Annexe IV

- ◆ **des difficultés à porter une appréciation objective sur certaines situations, en particulier pour l'appréciation de la réalité** des travaux de rénovation à engager dans le logement et de leur coût par rapport à la valeur vénale du bien, ou du caractère actif de la démarche du propriétaire.

Proposition n°1 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens. Les formulaires de déclaration des revenus fonciers (n°2044) pourraient intégrer cette déclaration d'occupation au 1^{er} janvier de l'année de déclaration sans nécessiter la mise en place d'une procédure dédiée.

Tableau 5 : Motifs d'exclusion ou de dégrèvement de la TLV et pièces justificatives associées

Motifs d'exclusion ou de dégrèvement	Conditions	Pièces justificatives à produire
Logement inhabitable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logements non clos, non couverts et dépourvus des éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante et équipement sanitaire) ▪ Travaux importants supérieurs à 25 % de la valeur vénale réelle du logement au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les travaux doivent concerner au moins la stabilité des murs, des charpentes, de la toiture ou porter sur la réfection complète de l'équipement sanitaire, électrique, des portes et fenêtres, du chauffage 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devis d'entreprises ou d'architectes ▪ Factures de travaux (hors peinture, carrelage, etc.) ▪ Photographies certifiées par huissier ou avis du recenseur de la mairie accompagné de photographies
Occupation pendant plus de 90 jours consécutifs au cours de de l'année	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'exploitation du bien doit être légale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclarations de revenu foncier n°2044 ▪ Copie du bail ou du contrat de location ▪ Quittances d'eau ou d'électricité ▪ Attestation d'agence immobilière ou de la mairie
Vacance indépendante de la volonté du propriétaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logements mis en vente ou en location au prix de marché et ne trouvant pas preneur ▪ Logement voué à la démolition ou à des travaux dans le cadre d'une opération d'urbanisme ou de réhabilitation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prix de vente ou de location : comparaison des prix du marché, annonces auprès des tiers, etc. ▪ Justificatifs des démarches accomplies : attestations de tiers (agences, notaires), copie des mandats de vente, attestation de la mairie, justificatifs de règlement d'urbanisme, acte administratif, permis de démolir
Durée de vacance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La durée de la vacance est à apprécier au regard du même propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acte de vente ▪ Consultation des bases fiscales
Changement d'affectation du local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local occupé à titre professionnel (profession libérale) ou occupé à titre commercial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultations des fichiers fiscaux

Source : DGFIP.

Annexe IV

1.1.3.3. Alors qu'un avis sur deux donne lieu à un dégrèvement en 2014, la TLV ne s'applique qu'à 5 % du parc privé instantané de logements vacants

En 2014, la moitié des articles de taxe annuelle sur les logements vacants (94 500) ont fait l'objet d'un dégrèvement à hauteur de 69 M€. Le taux de recouvrement demeure particulièrement faible mais s'est pourtant amélioré par rapport au début des années 2000 alors qu'entre 2001 et 2005, le taux de recouvrement moyen de la taxe était inférieur à 40 %.

Tableau 6 : Dégrèvements accordés au titre de la TLV depuis 2012

Année	Total mis en recouvrement (en M€)	Montants dégrévés (en M€)	Taux de recouvrement (en %)
2001	46,08	26,00	43,58
2002	44,60	22,78	48,92
2003	42,50	30,63	27,93
2004	40,67	25,08	38,33
2005	36,40	22,27	38,82
2006	37,7	19,08	49,39
2007	37,39	20,45	45,31
2008	34,88	18,05	48,25
2009	39,77	18,13	54,41
2010	39,04	17,40	55,43
2011	38,68	16,60	57,08
2012	38,43	16,72	56,49
2013	129,95	45,11	65,29
2014	149,20	69,25	53,59

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale des particuliers (GF-1) et DHUP, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement.

Compte tenu de la proportion des avis de mise en recouvrement donnant lieu à un dégrèvement, **moins de 90 000 logements ont fait l'objet d'une taxation effective à la TLV en 2014, soit 14 % du parc privé de logements vacants en zone tendue** (cf. Annexe I) **et moins de 5 % du stock instantané de logements privés vacants sur le territoire.**

1.1.3.4. Le volume de dégrèvements observé est cohérent avec l'architecture actuelle de la taxe et la répartition de la vacance durable constatée par la mission

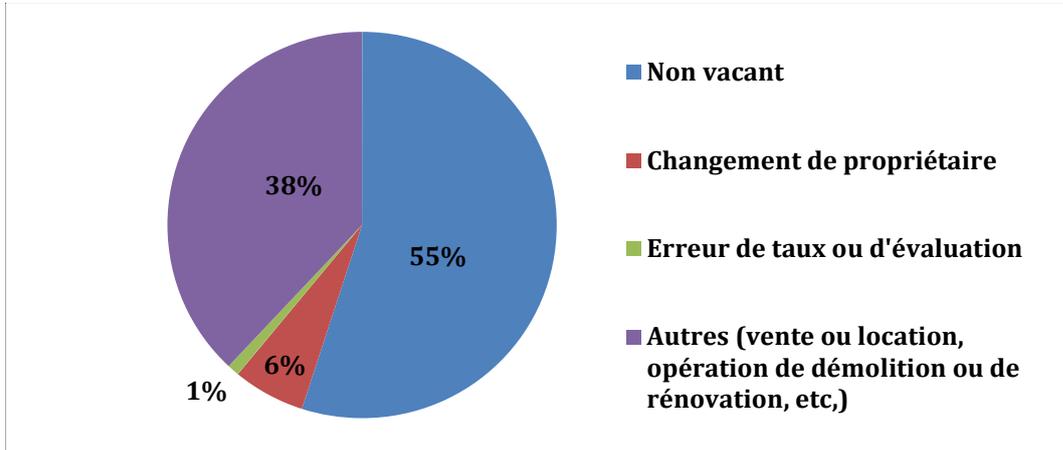
Les **nombreux cas d'exclusion du champ d'application de la TLV** (cf. *supra*) expliquent en partie le taux de dégrèvement proche de 50 %. Par ailleurs, l'absence de déclaration relative à l'occupation d'un bien conduit à une frontière poreuse entre l'imposition d'un local à la taxe d'habitation ou à la TLV : lorsqu'un bien n'a pas pu être identifié comme occupé au 1^{er} janvier pour deux années successives il fait l'objet d'une mise en recouvrement au titre de la TLV pour la deuxième année. **L'émission de l'avis de TLV permet, dans ce contexte, de mettre à jour les bases fiscales en :**

- ♦ retrouvant des biens occupés qui n'étaient pourtant pas identifiés comme tels au 1^{er} janvier par l'administration fiscale ;
- ♦ signalant des locaux non habitables et considérés par erreur comme des logements vacants.

Annexe IV

L'analyse de la répartition des motifs de dégrèvement des impositions à la taxe sur les logements vacants met d'ailleurs en évidence l'impact de ces deux facteurs. En 2014, **55 % des avis de TLV émis en région Rhône-Alpes concernaient des locaux déclarés comme occupés par leur propriétaires et non identifiés comme tels par l'administration fiscale.**

Graphique 5 : Répartition des motifs de dégrèvements pour les avis de TLV émis en 2014 en région Rhône-Alpes



Source : DRFiP Rhône-Alpes.

La part des dégrèvements accordés au motif d'une **vacance involontaire** pour le propriétaire (moins de 40 % des demandes de dégrèvements en Rhône-Alpes) est **cohérente avec les causes de la vacance identifiée en Annexe III et la proportion des biens inhabitables parmi les logements en situations de vacance durable.**

Dès lors, **le volume de contentieux associé au recouvrement de la TLV apparaît inhérent à l'architecture actuelle de la taxe** et au mécanisme d'imposition à la taxe d'habitation qui, en appréciant l'habitation du bien au 1^{er} janvier n'appréhende que partiellement la réalité de l'occupation du bien au cours de l'année, notamment pour la partie du parc locatif connaissant une rotation fréquente. A cet effet, il est notable que l'expérience d'une instauration d'une taxe sur les logements vides en Belgique dans des conditions proches de l'outil français conduise à un taux de réclamation des contribuables comparable (en Flandres, 65 % des avis font l'objet d'une contestation - cf. Annexe VIII).

1.1.3.5. Un contentieux, 20 fois plus fréquent que pour la taxe d'habitation, démesuré par rapport aux enjeux

En région Rhône-Alpes, le volume de contestations associé au recouvrement de la TLV est 20 fois plus élevé que pour la TH : en 2014, 61 % des avis de TLV faisaient l'objet d'une contestation. Cette proportion est représentative de la part des contentieux associés à la taxe annuelle sur les logements vacants au niveau national.

Les contentieux liés à la TLV sont gérés en parallèle de ceux de la taxe d'habitation en raison de la porosité entre les deux taxes. Alors que la TLV représente moins de 1 % du montant mis en recouvrement au titre de la TH dans ses zones d'application (140 M€ de TLV contre 19 Md€ de taxe d'habitation en 2014), près de **20 % des contentieux à gérer par les services d'imposition des particuliers au titre de la fiscalité de l'habitation (TH et TLV) sont liés à un avis de taxe sur les logements vacants contesté.**

Annexe IV

Tableau 7 : Recouvrement et contentieux associé à la TH et à la TLV en Rhône-Alpes en 2014

Caractéristique	TLV	TH
Nombre d'articles	10 321	918 108
Mises en recouvrement (en M€)	6,8	635,0
Montant moyen par article	656	692
Nombre de contentieux	6 349	28 949
Taux de contentieux	61,5 %	3,2 %

Source : DRFiP Rhône-Alpes.

En outre, les **contestations au titre d'un avis de taxe sur les logements vacants ne donnent que peu lieu à un redressement complémentaire au titre la taxe d'habitation** en raison :

- ◆ du **caractère inhabitable du logement** ou des cas de vacance involontaire (40 % des contestations) ;
- ◆ d'une occupation temporaire au cours de l'année de référence **sans pour autant être occupés au 1^{er} janvier.**

Ce dernier cas souligne le décalage existant entre la mise en place d'un outil fiscal coercitif dont l'objectif est d'assurer une occupation de longue durée des logements et un mode d'imposition à la taxe d'habitation fondé sur une photographie instantanée de l'occupation des biens au 1^{er} janvier. **Les difficultés inhérentes aux contentieux de la TLV apparaissent intrinsèquement liées au mode de calcul de la taxe d'habitation.**

Au niveau national, même sous l'hypothèse que l'ensemble des logements imposés à la TLV faisant l'objet d'un dégrèvement pour cause d'occupation du bien pour une durée supérieure à 90 jours au cours de l'année de référence donnaient lieu à l'émission d'un avis correctif d'imposition à la taxe d'habitation, les montants à recouvrer en 2014 atteindraient au maximum 38 M€ en 2014, soit moins de 0,5 % des 7,6 Md€ mis en recouvrement dans les territoires d'application de la TLV au titre de la taxe d'habitation en 2014.

In fine, l'ampleur associée à la gestion du contentieux lié à la taxe sur les logements vacants apparaît démesurée par rapport aux montants associés : un cinquième des contentieux au titre de la taxe d'habitation ou de la TLV porte sur un enjeu correspondant en 2014 à 0,3 % (69 M€) du total des montants mis en recouvrement au titre de ces deux taxes **sans que les montants dégrévés ne soient récupérés au titre de la taxe d'habitation en raison d'un décalage entre les conditions d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants et celles d'imposition à la TH.**

1.2. Le manque de coordination entre la taxe sur les logements vacants et les autres outils de la fiscalité immobilière réduit significativement son impact potentiel dans les territoires les plus tendus

1.2.1. Le montant moyen de la TLV représente plus de 90 % de celui de la taxe d'habitation, limitant les marges de manœuvre quant à son évolution

Sur l'ensemble des communes soumises à la TLV en 2014, le montant moyen des avis émis s'élevait à 789,1 €. Ce montant peut être comparé au montant moyen des avis au titre de la taxe d'habitation dans le parc privé (876,2 €) en 2014, et plus particulièrement à la taxe d'habitation pour les résidences secondaires qui s'élevait en moyenne à 864,3 €. L'imposition à la taxe sur les logements vacants n'est possible que dans le cas de locaux non soumis au préalable à la taxe d'habitation. La **perméabilité entre les deux taxes** est importante : si le **taux de la TLV conduit à une imposition plus élevée des logements vacants que des résidences secondaires, le propriétaire aura intérêt à déclarer qu'il utilise son bien même si le bien est conservé vacant.**

Tableau 8 : Montant moyen des avis de TLV et de taxe d'habitation émis dans le parc privé de logements en 2012 et en 2014

Impôt	Montant moyen en 2012 (en €)	Montant moyen en 2014 (en €)	Evolution 2012-2014
Taxe d'habitation résidences principales (communes TLV)	857,3	876,2	+ 2,2 %
Taxe d'habitation résidences secondaires (communes TLV)	852,9	864,3	+ 1,34 %
Taxe sur les logements vacants	557,4	789,1	+ 41,6 %
<i>dont TLV à 10 %</i>	405,9	<i>Non pertinent</i>	<i>Non pertinent</i>
<i>dont TLV à 12,5 %</i>	499,5	485,3	
<i>dont TLV à 15 %</i>	615,1	<i>Non pertinent</i>	
<i>dont TLV à 25 %</i>	<i>Non pertinent</i>	980,7	

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP bureau des statistiques fiscales (GF-3C).

Avec un montant moyen de TLV représentant 91 % du montant moyen de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en 2014 (contre 65 % en 2012), la réforme de 2013 a conduit à fixer un montant de TLV à un niveau maximal. **Toute augmentation des taux d'imposition à la TLV serait désormais susceptible d'entraîner un effet de transfert des locaux vacants en résidence secondaire sans pour autant garantir leur remise sur le marché.** Un tel report serait d'autant plus préjudiciable qu'il ne permettrait plus un suivi des locaux vacants sur le territoire.

1.2.2. Le poids de la TLV dans le coût de détention d'un bien vacant peut varier d'un facteur trois en fonction du niveau de la taxe d'habitation sur les territoires

Au sein des seules quinze plus grandes communes françaises, le montant de la taxe sur les logements varie d'un facteur 3,5 : 1 267 € en 2014 à Paris contre 390 € à Lille. Compte tenu d'un taux d'imposition unique sur le territoire, cet écart reflète principalement les différences entre la valeur locative cadastrale des biens qui sert de base au calcul de la TLV.

La comparaison du niveau de la TLV avec celui de la taxe d'habitation fait ressortir des écarts importants mettant en évidence les limites du fonctionnement actuel de la taxe sur les logements vacants :

Annexe IV

- ◆ à Lille ou Marseille, où la taxe d'habitation est élevée par rapport à la moyenne nationale, la taxe annuelle sur les logements vacants représente un peu plus de la moitié d'une taxe d'habitation (respectivement 52 % et 59 %). L'écart existant permettrait d'augmenter le niveau de la TLV sans risquer un reclassement fictif du bien en résidence secondaire ;
- ◆ à Paris ou Villeurbanne, le niveau moyen de la TLV est supérieur à celui de la taxe d'habitation. Dans le cas parisien plus particulièrement, **l'écart entre une faible TH (13,4 % en 2014) et l'imposition au taux maximal après deux années de vacance depuis 2013 conduit à une distorsion.** En 2014, le montant moyen des avis de TLV mis en recouvrement à taux plein à Paris représente 191 % de la TH moyenne sur les résidences secondaires. Cette proportion s'élevait à 110 % en 2012¹⁸ et 183 % en 2013. Si la mise en place d'une majoration de 20 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (cf. 2.2 *infra*) permettra de limiter l'écart constaté en 2015¹⁹, **le niveau actuel de la TLV dans ces zones pourrait s'avérer contre-productif à moyen terme avec une dissimulation des biens durablement vacants en résidences secondaires vides. A défaut d'un taux plein à 25 % l'imposition des logements vacants plus de deux ans à Paris correspondrait alors à un taux effectif de 13,1 %.**

Face à une structure unique pour le calcul de la taxe sur les logements vacants dans les zones tendues, **les disparités fortes dans les taux de taxe d'habitation sont susceptibles de conduire à un effet d'éviction des locaux « fiscalement vacants » dans les zones où la taxe d'habitation est la moins élevée et conduisent de fait à la limitation du taux effectif de la taxe sur les logements vacants dans ces territoires.**

Dans des communes comme Roissy-en-France (95), Tille (60), Fos-sur-Mer (13) ou Buc (78), où le montant moyen de la TLV est plus de trois fois supérieur au montant moyen de la taxe d'habitation, la déclaration des biens vides comme résidence secondaire conduit à réduire l'imposition effective des biens vacants à moins de 8 % de leur valeur locative cadastrale.

Tableau 9 : Taxe d'habitation et taxe sur les logements vacants moyenne en 2014 dans le parc privé des quinze plus grandes communes françaises soumises à la TLV

Commune	Nombre de logements vacants 2014	TH moyenne Résidences secondaires (en €)	TLV Moyenne (en €)	TLV 12,5 %	TLV 25 % (en €)	Rapport TLV/TH RS
Paris	105 420	840,8	1 266,6	784,7	1 603,4	150,6 %
Villeurbanne	5 498	481,8	556,8	362,3	749,4	115,5 %
Toulouse	28 137	640,9	609,8	370,1	806,2	95,1 %
Strasbourg	13 308	649,6	581,2	347,4	773,4	89,5 %
Montpellier	15 091	686,5	596,9	380,6	806,7	87,0 %
Lyon	23 376	745,6	650,2	412,5	853,4	87,2 %
Total zone TLV	767 066	864,3	789,1	485,3	980,7	91,3 %
Grenoble	8 635	644,8	537,4	347,0	700,0	83,3 %
Bordeaux	14 532	858,7	653,3	393,9	839,6	76,1 %
Toulon	8 218	906,8	649,0	369,6	879,8	71,6 %
Aix-en-Provence	6 890	830,5	588,2	358,4	783,8	70,8 %
Cannes	4 443	1 329,0	804,7	499,6	1 153,5	60,6 %
Nantes	12 479	721,2	468,5	294,9	621,6	65,0 %
Nice	21 163	1 031,6	692,2	419,3	875,8	67,1 %
Marseille	47 505	955,6	563,4	331,3	674,5	59,0 %
Lille	17 089	741,9	389,5	235,3	504,3	52,5 %

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP bureau des statistiques fiscales (GF-3C).

¹⁸ Taux maximal d'imposition de 15 %.

¹⁹ Sur la base des données 2014, le montant moyen d'un avis de TLV au taux maximal représenterait 159 % du montant moyen de la TH observée sur les résidences secondaires.

1.2.3. Les écarts entre la valeur cadastrale et la valeur réelle des biens distordent encore davantage l'effet de la taxe sur les logements vacants

L'objectif de la taxe annuelle sur les logements vacants est de renchérir le coût de la détention du bien vide pour les propriétaires de logements en zone tendue. En comparant le montant moyen de la TLV dans les quinze premières communes de France avec le prix moyen par m² des appartements anciens sur la commune, la mission a pu reconstruire un indicateur du coût de la TLV sur la détention d'un bien vacant dans chacune des communes :

- ♦ en 2014, le montant moyen des avis de TLV émis variait entre 14 % du m² à Cannes et 26 % à Toulon. Compte tenu de la valeur réelle du bien, l'impact de la TLV sur le coût de détention du logement est donc deux fois plus important à Toulon qu'à Cannes. En prenant en compte la taxation effective des biens, c'est-à-dire en faisant l'hypothèse que les propriétaires de biens vacants font la démarche d'indiquer leur logement vide comme occupé à titre de résidence secondaire dans les zones où la taxe sur les logements vacants est plus élevée que la taxe d'habitation (Paris, Villeurbanne, etc.), l'écart observé s'accroît avec un facteur 2,5 entre le coût de détention effectif moyen à Paris (11 % du prix moyen au m²) et à Toulon (26 %) ;
- ♦ **pour les logements vacants depuis plus de deux ans, la TLV a un impact trois fois moins important sur le coût de détention d'un bien à Paris (10,8 %), qu'à Marseille (27,8 %), Grenoble (28,5 %) ou Toulon (35,7 %).**

Tableau 10 : Impact de la TLV sur le coût de détention d'un logement dans les quinze principales communes métropolitaines

Commune	TH moyenne des résidences secondaires en 2014	TLV Moyenne en 2014	Prix moyen au m ² en 2015	TLV Moyenne /Prix m ²	TLV effective /Prix m ²	TLV à taux plein /Prix m ²	TLV à taux plein effective /Prix m ²
Paris	840,8	1 266,6	7 786	16,3 %	10,8 %	20,6 %	10,8 %
Marseille	955,6	563,4	2 430	23,2 %	23,2 %	27,8 %	27,8 %
Lyon	745,6	650,2	3 205	20,3 %	20,3 %	26,6 %	23,3 %
Toulouse	640,9	609,8	2 681	22,7 %	22,7 %	30,1 %	23,9 %
Nice	1 031,6	692,2	3 762	18,4 %	18,4 %	23,3 %	23,3 %
Bordeaux	858,7	653,3	3 089	21,1 %	21,1 %	27,2 %	27,2 %
Nantes	721,2	468,5	2 573	18,2 %	18,2 %	24,2 %	24,2 %
Montpellier	686,5	596,9	2 669	22,4 %	22,4 %	30,2 %	25,7 %
Strasbourg	649,6	581,2	2 511	23,1 %	23,1 %	30,8 %	25,9 %
Lille	741,9	389,5	2 554	15,3 %	15,3 %	19,7 %	19,7 %
Grenoble	644,8	537,4	2 264	23,7 %	23,7 %	30,9 %	28,5 %
Toulon	906,8	649	2 465	26,3 %	26,3 %	35,7 %	35,7 %
Villeurbanne	481,8	556,8	2 598	21,4 %	18,5 %	28,8 %	18,5 %
Aix en Provence	830,5	588,2	3 852	15,3 %	15,3 %	20,3 %	20,3 %
Cannes	1329	804,7	5 605	14,4 %	14,4 %	20,6 %	20,6 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

L'écart entre la valeur locative cadastrale et la valeur réelle des biens, notamment dans les zones les plus tendues ayant connu une augmentation soutenue des prix depuis 20 ans, conduit à une distorsion marquée de l'impact de la taxe annuelle sur les logements vacants sur le coût de détention d'un bien vide, y compris entre les quinze plus grandes communes métropolitaines.

Ce constat met à jour une articulation insuffisante de la taxe annuelle sur les logements vacants et le niveau local de la fiscalité du logement. **La mise à jour des valeurs cadastrales apparaît prioritaire dans un contexte où la déconnexion avec les valeurs réelles des biens restreint l'effet potentiellement incitatif de la TLV.**

Annexe IV

Plus généralement, l'adoption d'une taxe sur les logements vacants revient à poser la question du coût de la détention d'un logement en zone tendue. **Plus qu'une taxe spécifique, la mise en cohérence du niveau de la fiscalité foncière avec la tension observée sur le marché local permettrait de limiter les situations résiduelles de vacance volontaire (cf. Annexe III).**

Proposition n°2 : Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales.

1.3. La taxe sur les logements vacants a fait l'objet d'un zonage propre qui manque de cohérence territoriale avec les autres outils de la politique publique du logement

1.3.1. Le zonage de la taxe sur les logements vacants reflète, pour l'essentiel, le prix moyen d'acquisition des logements anciens dans l'unité urbaine, sans considération du type de vacance observé localement

L'article L. 232 du CGI précise les trois critères caractérisant des « *difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* » et justifiant l'application de la taxe sur les logements vacants sur un territoire :

- ◆ le niveau élevé des loyers ;
- ◆ le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ;
- ◆ le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Au regard des constats posés par la mission sur la réalité de la vacance dans le parc privé de logements et le besoin de territorialiser l'action publique en termes de lutte contre la vacance, **il est notable qu'aucun des trois critères d'application de la TLV ne prenne en considération la typologie de la vacance dans le parc local.**

Ces trois critères ont été utilisés pour fixer le périmètre d'application géographique de la TLV à partir du 1^{er} janvier 2013²⁰. Parmi les 118 aires urbaines françaises de plus de 50 000 habitants, l'application de cette grille d'analyse a conduit à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) à identifier 28 unités urbaines remplissant au moins deux des trois critères détaillés au Tableau 11.

²⁰ 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.

Annexe IV

Tableau 11 : Critères retenus pour la détermination du périmètre géographique d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

Critère	Indicateur utilisé	Source
Niveau élevé des loyers	Niveau de loyer de marché supérieur à 105 % du loyer de marché moyen observé en 2011 en France métropolitaine hors Île-de-France	Observatoire Clameur
Niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens	Médiane du prix des appartements anciens supérieure à la médiane nationale du prix des appartements anciens hors Île-de-France en 2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ile-de-France : base Bien 2008 ▪ Hors IDF ; base notariale Perval 2010
Nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif	Rapport entre le nombre de demandes de logements et le nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social supérieur à la moyenne nationale hors agglomération parisienne	Répertoire du parc locatif social (RPLS)

Source : DHUP, bureau des études économiques (FE-5).

En pratique **le critère de « niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens » reflète quasiment intégralement la décision d'assujettissement à la TLV** puisque toutes les unités urbaines (à l'exception de Chambéry) présentant un prix médian des appartements anciens supérieur à la médiane nationale hors Île-de-France en 2010 sont assujetties à la TLV. A l'inverse, seules les unités urbaines d'Arles et de Beauvais ne remplissent pas ce critère tout en étant dans le périmètre d'application géographique de la TLV.

Le nombre d'unités urbaines entrant dans le périmètre d'application de la TLV apparaît peu sensible aux seuils retenus par la DHUP. Sur les 118 unités urbaines potentiellement concernées :

- ◆ une baisse de 10 % du loyer moyen limite conduirait à inclure cinq unités urbaines supplémentaires : Armentières, Arras, Avignon, Nîmes et Perpignan ;
- ◆ une baisse de 10 % du prix d'achat moyen limite conduirait à inclure cinq unités urbaines supplémentaires : Amiens, Caen, Dijon, Rennes et Salon-de-Provence ;
- ◆ une baisse de 10 % du ratio limite de demandes de logement social conduirait à inclure quatre unités urbaines supplémentaires : Chambéry, Creil, Douai-Lens et Le Havre.

Une baisse combinée de 10 % de chacun des seuils conduirait toutefois à appliquer la taxe sur les logements vacants dans 23 unités urbaines supplémentaires.

1.3.2. La définition actuelle du périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants est fragile et fait l'objet de contentieux

L'utilisation de la notion de « zones d'urbanisation continue » conduit, en pratique, à une délimitation du périmètre d'application géographique de la TLV fragile et donc sujette à contentieux.

Ainsi, le périmètre d'application de la TLV a dû être modifié en juin 2015 suite au recours en contentieux déposé par les communes de Boège et Saint-André-de-Boège. Ces dernières contestaient notamment leur appartenance à l'unité urbaine, en particulier la continuité supposée du bâti avec les communes alentour (cf. Encadré 3 *infra*).

Annexe IV

Encadré 3 : Contentieux de la commune de Boège quant au périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

La commune de Boège (Haute-Savoie) a contesté devant la justice administrative le décret n°2013-392 qui la rattachait à l'unité urbaine de Genève-Annemasse. Elle considérait qu'il n'existait pas de continuité du bâti permettant un tel rattachement. Lors de l'instruction du contentieux, il s'est effectivement avéré qu'il y avait bien une rupture de la continuité du bâti (plus de 200 mètres entre deux bâtiments). Le ministère et la commune se sont mis d'accord pour que cette dernière renonce à son contentieux en contrepartie d'une modification du décret de 2013.

La liste des communes entrant dans le périmètre d'application de la TLV a été modifiée lors du comité des finances locales du 30 juin 2015 et la commune de Boège ainsi que celle de Saint-André-de-Boège, qui avait souhaité se joindre à l'affaire mais dont le Conseil d'État avait rejeté cette demande.

Source : DHUP, bureau de la fiscalité du logement (FE-3).

1.3.3. La cohérence du périmètre de la taxe sur les logements vacants avec les zones de tension sur le marché immobilier n'est que partiellement assurée

Bien que la taxe annuelle sur les logements vacants s'applique aux territoires présentant des « difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant », son périmètre d'application a donné lieu à un zonage propre au lieu de s'appuyer sur le zonage A/B/C²¹ (cf. Encadré 4 *infra*) identifiant les « zones de tension sur le marché immobilier ».

Fin 2014, 17 % des communes identifiées comme appartenant à des zones de forte tension (A), soit 109 communes, ne figurent pas dans le périmètre de la taxe annuelle sur les logements vacants. Parmi elles, plusieurs correspondent à des centres urbains de plus de 10 000 habitants comme Rambouillet, Fontainebleau ou Sainte-Maxime. Dans le département de l'Oise, aucune commune classée en zone A n'entre dans le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

A l'inverse, dans l'Ain, l'Isère, le Rhône et la Haute-Savoie quatorze communes sont classées en zone C (détendue) et 24 communes en zone B2 tout en entrant pourtant dans le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

Tableau 12 : Répartition des communes assujetties à la TLV par zone de tension

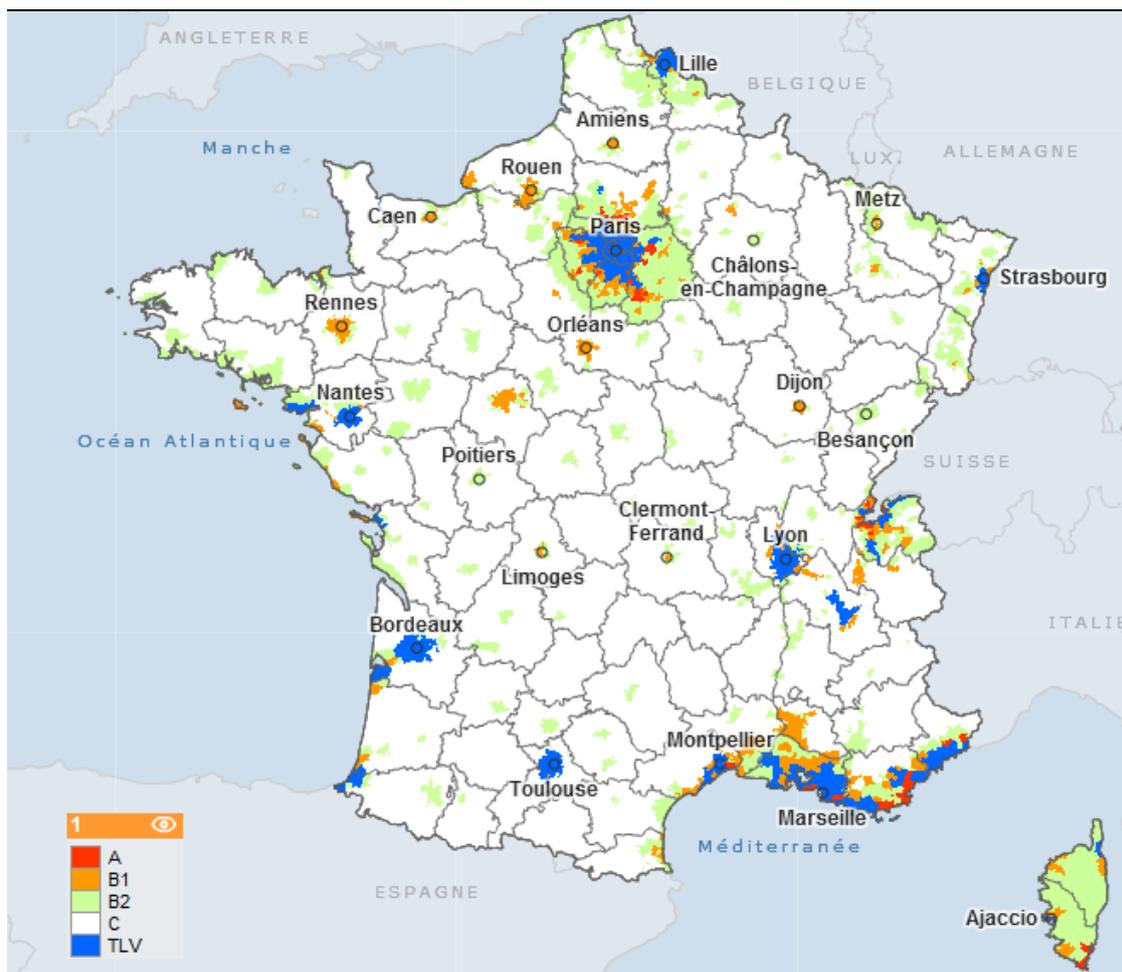
Zone	Nombre communes	Nombre de communes TLV	Proportion des communes assujetties à la TLV par zone (en %)
Abis	77	77	100,0
A	650	541	83,2
B1	1547	495	32,0
B2	3 900	24	0,6
C	30 507	14	0,0

Source : MELETR ; calculs mission.

²¹ Zonage révisé par l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe IV

Graphique 6 : Périmètre d'application de la TLV en 2015 et répartition par zone de tension des communes non assujetties à la TLV

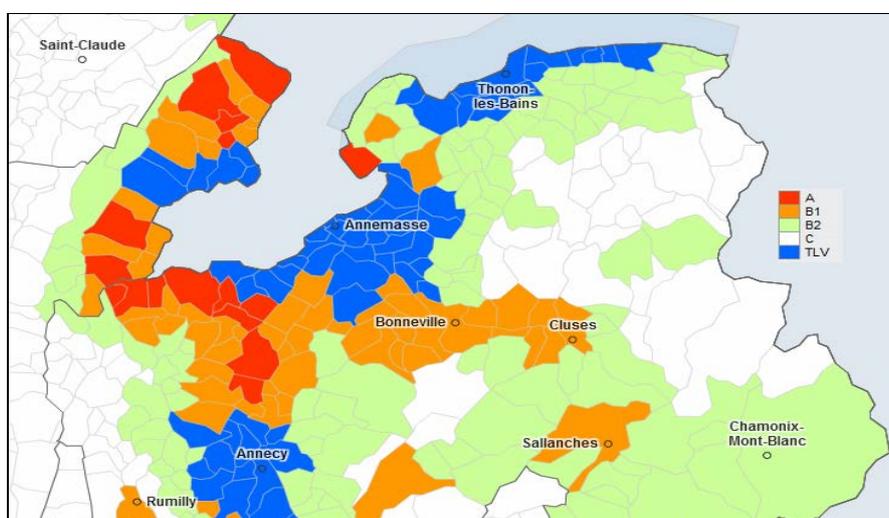
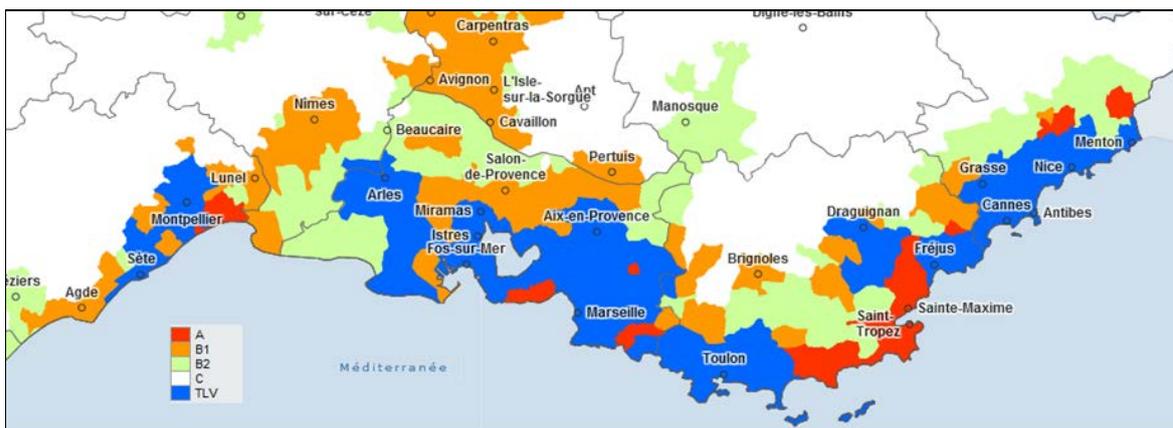


Source : Mission IGF-CGEDD ; données MLETR et DHUP - bureau des études économiques (FE5).

Les zones d'incohérence les plus marquées s'observent en périphérie de l'Île-de-France, dans le genevois français et sur la zone littorale de la PACA.

Annexe IV

Graphique 7 : Cohérence du zonage de la TLV avec les zones de tension sur le marché immobilier - Cas du littoral méditerranéen et du genevois français.



Source : Mission IGF-CGEDD.

Encadré 4 : Le zonage A/B/C et son utilisation

- Le zonage A/B/C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien » et a été révisé en 2006, 2009 et 2014. Il vise à évaluer les zones de « tension du marché immobilier local ».
- Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix) et distingue cinq zones différentes sur le territoire (par situation décroissante de tension) :
 - zone *Abis* : comprend Paris et 76 communes Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise ;
 - zone A : agglomération de Paris (dont zone *Abis*), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ;
 - zone B1 : comprend certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone *Abis* ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer ;
 - zone B2 : villes-centres de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone *Abis*, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
 - zone C : reste du territoire.
- Le zonage A/B/C est notamment utilisé comme référence pour l'application des dispositifs suivants :

Annexe IV

- dispositif d'investissement locatif pour les particuliers : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires ;
- dispositif d'investissement locatif pour les investisseurs institutionnels : taux de TVA réduit à 10 % en zones A et B1 ;
- dispositif d'investissement locatif dans les logements anciens nécessitant des travaux de rénovation « Borloo ancien » : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires ;
- prêt à taux zéro (PTZ) : plafonds de ressources, tranches, quotités et plafonds d'opération ;
- prêt social de Location-Accession (PSLA) : plafonds de ressources, de loyers et de prix ;
- prêts conventionnés : plafonds de ressources ;
- logement social : plafonds de ressources et plafonds de loyer du Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) et plafonds de loyer du PLS ;
- taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface en zone A.

Source : MLETR, Les zonages des politiques du logement (février 2015).

2. Taxe d'habitation sur les logements vacants et taxe d'habitation sur les résidences secondaires, deux outils fiscaux à faible rendement à la main des collectivités territoriales

2.1. La taxe d'habitation sur les logements vacants

2.1.1. La taxe d'habitation sur les logements vacants étend le principe de la TLV à l'ensemble des communes qui le souhaitent, indépendamment de la situation du marché immobilier ou de la typologie de la vacance rencontrée

Sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants ne soit pas applicable sur leur territoire, les communes²² peuvent décider d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants (THLV)²³, c'est-à-dire ceux dont la durée d'occupation est inférieure à 90 jours consécutifs, depuis plus de deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition²⁴.

Le montant de l'imposition est calculé de manière semblable à celui réalisé pour les logements soumis à la taxe d'habitation. Toutefois, les exonérations et dégrèvements d'office de taxe d'habitation²⁵ ne sont pas applicables pour les logements soumis à la THLV.

L'instauration de cette taxe, d'initiative parlementaire en 2006, visait à pouvoir **doter les communes qui le souhaitent**, ou les établissements publics intercommunaux (EPCI) à fiscalité propre lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat (PLH)²⁶, **d'un outil coercitif de lutte contre la vacance comparable à la taxe annuelle sur les logements vacants**. Les conditions d'assujettissement d'un local à la taxe sont donc comparables à celles de la TLV, de même que les limites fixées par le Conseil constitutionnel, à l'exception :

- ◆ du critère de tension observée sur le marché immobilier local : la décision d'assujettir les logements vacants à la taxe d'habitation peut être décidée dans l'ensemble des collectivités territoriales en dehors du périmètre de la TLV ;
- ◆ des contraintes relatives à la taille de l'unité urbaine.

La **délibération des conseils municipaux ou des organes délibérant des EPCI à fiscalité propre** doit être prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 a bis du code général des impôts et transmises à la DGFIP avant le 1^{er} octobre pour être applicable à compter de l'année suivante.

Encadré 5 : La taxe d'habitation sur les logements vacants (article 1407 bis du CGI)

Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232.

Le premier alinéa est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mentionnés aux I ou II de l'article 1379-0 bis, lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat défini à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. La délibération prise par

²² Ou, à titre subsidiaire, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

²³ Cette possibilité a été introduite par l'article 47 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

²⁴ Code général des impôts, article 1407 bis.

²⁵ Réductions prévues à l'article 1414 du CGI ou plafonnement de la cotisation en fonction du revenu prévu à l'article 1414 A du CGI

²⁶ Tel que défini à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat.

Annexe IV

l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas applicable sur le territoire de ses communes membres ayant délibéré pour instaurer cette taxe conformément au premier alinéa ainsi que sur celui des communes mentionnées à l'article 232.

Les abattements, exonérations et dégrèvements prévus aux articles 1411 et 1413 bis à 1414 A ne sont pas applicables.

En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées aux articles L. 2332-2 et L. 3332-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Source : Code général des impôts.

Comme la TLV, les modalités de fonctionnement de la THLV ont été renforcées par la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 qui a élargi son champ d'application aux logements vacants depuis plus de deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (contre cinq ans initialement). L'instauration **d'un délai minimal de deux ans est cohérente avec les modalités d'application de la taxe sur les logements vacants** qui prévoit une imposition à taux réduit (12,5 %) la première année (soit en moyenne 56 % de la taxe d'habitation en 2014 dans les zones concernées) puis à taux plein à partir de deux ans (soit en moyenne 113 % de la taxe d'habitation cf. *supra*).

Tableau 13 : Comparaison du fonctionnement de la taxe d'habitation sur les logements vacants avant et après la réforme de 2013

Caractéristiques	THLV 2006	THLV 2013
Années de vacance avant imposition à la TLV	5	2
Durée d'occupation continue minimale des logements non imposés (en jours)	30	90

Source : Mission IGF-CGEDD.

A la différence de la taxe sur les logements vacants, le code général des impôts ne prévoit pas d'exemption de THLV pour les bailleurs sociaux. Ces derniers doivent donc démontrer à l'administration fiscale le caractère justifié de la vacance lorsque certains biens sont retirés durablement du marché. En pratique ces situations sont principalement rencontrées lors des opérations de rénovation lourdes (cf. Annexe II relative à la vacance dans le parc social) conduisant, d'après l'Union sociale de l'habitat à un taux de dégrèvement de 100 %.

Encadré 6 : L'assujettissement à la taxe d'habitation

Aux termes du I de l'article 1407 du code général des impôts (CGI), la taxe d'habitation est due :

- pour les locaux meublés affectés à l'habitation ;
- pour les locaux meublés conformément à leur destination, occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et non retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises ;
- pour les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements et des communes, ainsi que par les établissements publics autres que ceux visés au 1° du II de l'article 1408 du CGI.

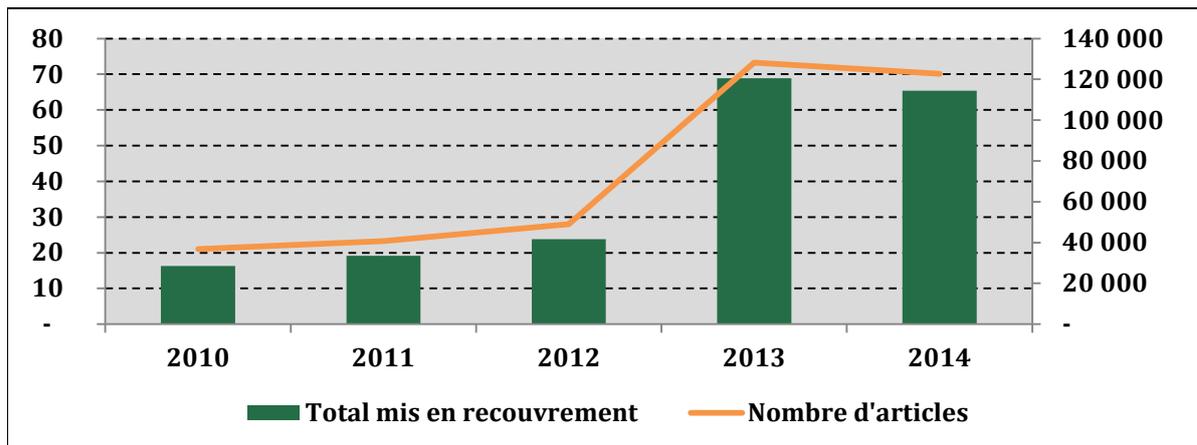
Source : Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP).

2.1.2. La taxe d'habitation sur les logements vacants a été renforcée en 2013

2.1.2.1. Malgré un triplement des montants mis en recouvrement suite à la réforme de 2013, le rendement de la taxe d'habitation sur les logements vacants demeure faible

La modification législative de 2013 a conduit à une multiplication par 2,9 des montants mis en recouvrements (69 M€ en 2013) au titre de la taxe d'habitation sur les logements vacants, et par 2,6 du nombre d'avis mis en recouvrement (128 202).

Graphique 8 : Évolution du montant mis en recouvrement (en M€) et du nombre d'articles au titre de la THLV depuis 2010



Source : Données DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale des particuliers (GF-1).

2.1.2.2. En 2014, un quart des logements vacants se situent dans une commune ayant délibéré en faveur de l'instauration d'une taxe d'habitation sur les logements vacants

Si l'instauration de la THLV peut relever de la commune mais également des EPCI à fiscalité propre ou de syndicats de communes, celle-ci demeure pour l'essentiel d'initiative communale :

- ◆ la mise en place de la taxe d'habitation sur les logements vacants concerne pour 97 % des montants mis en recouvrement en 2014 (soit 57 M€) des communes ;
- ◆ seuls 2 % des montants concernent des EPCI à fiscalité propre et 1 % des syndicats de communes.

Annexe IV

Tableau 14 : Suivi des communes ayant mis en place la THLV et nombre de logements vacants concernés entre 2001 et 2014

Année	2011	2012	2013	2014
Nombre de communes ayant mis en place la THLV	2 728	2 981	3 372	3 458
Nombre d'EPCI (<i>et nombre de communes impactées dans ces EPCI</i>) ayant mis en place la THLV	Non pertinent	18 (177)	24 (255)	26 (380)
Nombre de logements vacants identifiés	52 627	62 649	167 156	157 286

Source : DGFIP, bureau des études statistiques en matière fiscale (GF-3C) ; fichiers PLFC et REI 2011 à 2014.

En 2014, moins de 160 000 logements, répartis dans 3 838 communes ont fait l'objet d'un avis de taxe d'habitation sur les logements vacants. Ces dernières recouvrent un périmètre géographique représentant 22 % du parc de logements (7 millions), **21 % du parc privé** (6,2 millions) et un **quart du parc de logements vacants**.

En 2014, plus de la moitié du parc privé métropolitain de logements était donc dans le périmètre d'application de la TLV ou de la THLV.

2.1.2.3. Deux tiers du parc de logements assujettis à la taxe d'habitation sur les logements vacants est situé en zone sans tension sur le marché immobilier

En 2014, un tiers du parc de logements dans le périmètre d'assujettissement à la THLV se situe en zone de tension A ou B1, dans les plus grandes agglomérations ayant pris cette délibération, notamment Rennes, Reims, Le Havre, Dijon, Clermont-Ferrand, Tours, Limoges, Nîmes, Amiens et Nancy.

La situation du marché immobilier local demeure toutefois imparfaitement prise en compte puisque seule la moitié des 20 plus grosses communes en zone A non soumises à la TLV avaient voté l'application de la taxe d'habitation sur les logements vacants en 2014. A l'inverse un tiers du parc de logements vacants dans le périmètre de la THLV relèvent de territoires classés en zone de tension C.

Tableau 15 : Répartition des communes ayant instauré la THLV en 2014 par zone de tension

Zonage de tension A/B/C	Nombre de communes THLV en 2014	Taux de vacance moyen	Part des logements en zone THLV	Part des logements vacants en zone THLV
A	23	7,5 %	1,6 %	1,2 %
B1	261	10,4 %	32,5 %	31,6 %
B2	708	10,3 %	37,9 %	36,5 %
C	2 827	11,7 %	28,0 %	30,7 %
Total zone THLV	3 819	10,7 %	100,0 %	100,0 %

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP – bureau des statistiques fiscales (GF-3C).

2.1.3. Avec un taux de recouvrement de 55%, la THLV présente des difficultés de collecte similaires à la TLV

La procédure de recouvrement associée à la taxe d'habitation sur les logements vacants est semblable à celle de la taxe sur les logements vacants. Dès lors, le constat d'une gestion du contentieux complexe pour les services fiscaux et disproportionnée par rapport aux enjeux s'applique également à la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Annexe IV

En 2014, le taux de recouvrement observé de 55 % en montant (62 % en nombre d'avis) est d'ailleurs comparable à celui de la taxe annuelle sur les logements vacants (54 %, cf. *supra*). Ce taux de recouvrement a diminué de plus de quinze points depuis que le délai d'assujettissement a été rapporté de cinq à deux ans en 2013.

Tableau 16 : Dégrèvements²⁷ accordés au titre de la THLV depuis 2012

THLV	2012	2013	2014
Total mis en recouvrement (en €)	23 769 521	68 874 150	65 401 037
Montants dégrévés (en €)	6 841 823	19 227 362	29 460 562
Taux de recouvrement	71,2 %	72,1 %	55,0 %
Proportion de dégrèvement	28,8 %	27,9 %	45,0 %
Proportion des articles émis admis en dégrèvement au stade de la réclamation préalable	25,6 %	28,8 %	37,5 %

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale des particuliers (GF-1).

2.2. La majoration de taxe d'habitation sur les résidences non affectées à l'habitation principale est trop récente pour faire l'objet d'une évaluation

L'article 31 de la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a institué la **possibilité pour les communes situées dans le périmètre d'application de la TLV, de majorer la taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale**. L'objectif de cette majoration, est d'instaurer une « **taxe sur les logements sous-occupés** » « *dans les zones où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, [où] les logements existants doivent être prioritairement consacrés à l'habitation principale* »²⁸.

L'article 1407 ter du code général des impôts, dispose ainsi que le conseil municipal des communes classées dans la zone géographique d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants peut, « *par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, majorer de 20 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale* »²⁹.

L'article 1639 A bis du code général des impôts, prévoit que « *les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante* ». Toutefois, à titre dérogatoire, la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a prévu la possibilité pour les communes de « *délibérer jusqu'au 28 février 2015 pour instituer la majoration de taxe d'habitation due à compter de 2015 au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale* ».

Pour l'exercice 2015, seules 98 communes sur les 1 151 entrant dans le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants (soit moins de 9 %), dont les villes de Paris, Nantes et Toulouse, ont voté l'application de cette mesure. **La mise en place de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) est trop récente pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation dans la cadre du présent rapport**. Elle peut toutefois être mise en perspective avec deux constats de la mission :

²⁷ Les données de dégrèvement sont extraites de l'état national état 4995A bis établi par le bureau JF-2A de la DGFIP pour effectuer le suivi de l'activité contentieuse.

²⁸ Cf. Exposé des motifs de l'article 16 du projet de loi n°2353 de finances rectificative pour 2014 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2014.

²⁹ La rédaction initialement proposée par le gouvernement dans le Projet de loi n°2353 de finances rectificative pour 2014 prévoyait une institution automatique, sauf délibération contraire des communes.

Annexe IV

- ◆ **les zones de forte concentration de résidences secondaires figurent parmi les territoires où la vacance est la plus faible** notamment en raison d'une faible rotation des biens sur le marché immobilier (cf. Annexe 1). **La majoration de TH sur les résidences secondaires ne constitue donc pas en soi un dispositif de lutte contre la vacance** mais un outil de renchérissement du coût de la détention de logements non affectés à la résidence principale visant à encourager leur transformation en résidence principale. Dans les zones à finalité touristique, notamment littorales (un tiers des communes ayant délibéré sur cette taxe en 2015 sont des stations balnéaires de la Côte-d'Azur) ou de haute-montagne (16 % sont situées en Savoie ou Haute-Savoie) cet objectif n'est pas cohérent avec la réalité du territoire et la mise en place de la THRS apparaît présenter avant tout une finalité budgétaire ;
- ◆ dans les zones tendues, comme la ville de Paris, la mise en place de cette taxe complémentaire n'est pas suffisante pour compenser le décalage existant entre
 - le taux d'imposition à la TLV et le niveau de la taxe d'habitation d'une part ;
 - la valeur locative cadastrale des biens et leur valeur de marché (*cf. supra*).

Dans ces territoires, la priorité pourrait être consacrée au rééquilibrage du coût de la détention du foncier par rapport à la valeur de marché des biens.

3. Une efficacité marginale de la taxation sur les logements vacants pour une remise sur le marché

3.1. La littérature académique n'apporte que peu d'éléments sur l'efficacité de l'imposition des logements vacants

La littérature académique économique est peu fournie sur le sujet de la taxation des logements vacants. Peu de pays ont mis en place des mesures semblables à la taxe sur les logements vacants (cf. Annexe VIII).

En outre, les données permettant une analyse fine de l'évolution du stock de logements vacants, notamment fiscales, ne sont pas directement accessibles pour les acteurs de la recherche, seule la base de données FILOCOM (cf. Annexe I) mettant à disposition des informations fiscales rendues anonymes. L'accès à cette base de données est toutefois restreint puisqu'elle doit faire l'objet d'une exploitation dans les locaux du conseil général du développement durable (CGDD). Elle n'est d'ailleurs publiée que tous les deux ans (années impaires) avec un délai supérieur à un an (les informations relatives aux logements vacants au 1^{er} Janvier 2013 ont été rendues disponibles en au premier semestre 2015). Une version respectant le secret statistique est toutefois accessible à tous les agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) *via* l'application « BEYOND ».

Une étude de l'Université du Mans de 2012³⁰ a effectué une modélisation microéconomique de l'appariement sur le marché français du logement et essayé de mesurer l'impact théorique de la mise en place d'une taxe sur les logements vacants sur le stock de logements, vacants ou non. Dans ce modèle, l'objet principal de la taxe est de lutter contre la vacance de longue durée en augmentant le coût, pour un propriétaire, de la détention d'un logement vacant et en l'incitant ainsi à baisser le niveau du loyer proposé afin de trouver rapidement un locataire et limiter la durée de vacance. La mise en place d'une taxe sur les logements vacants conduit bien, dans le modèle, à une baisse du nombre de logements vacants mais également à une baisse encore plus rapide du nombre total de logements dans la mesure où la mise en place de la taxe réduit la rentabilité de l'investissement locatif et donc la demande des investisseurs potentiels en logements neufs comme leur capacité d'entretien des anciens logements. En outre, la mise en place de la taxe conduit, dans le modèle d'appariement à une hausse du loyer moyen dans la distribution des loyers d'équilibre modélisée³¹, suggérant que **la mise en place d'une taxe sur les logements vacants :**

- ◆ conduirait, dans le modèle, à **diminuer le stock de logements vacants ;**
- ◆ **réduirait cependant encore davantage le stock total de logements en affectant la rentabilité des investissements locatifs** et donc la demande de logements neufs et la capacité des propriétaires à entretenir leurs biens ;
- ◆ **serait répercutée pour partie sur les locataires par le biais d'une hausse du loyer moyen.**

Les résultats de cette modélisation microéconomique doivent toutefois être pris avec attention :

³⁰ « *Should we tax vacant dwellings ? A search for an equilibrium model to the rental housing market* », Economics Letter n°117, 2012, Sébastien Ménard.

³¹ Le modèle suggère une hausse de 1 % du loyer moyen avec la mise en place d'une TLV représentant 15 % du coût moyen de maintien en l'état du bien.

Annexe IV

- ◆ d'une part, la robustesse de la modélisation et en particulier la pertinence du calibrage du modèle n'ont pas pu faire l'objet d'une contre-expertise en l'absence de publicité des données utilisées ;
- ◆ d'autre part, le phénomène de vacance ne se limite pas à des difficultés de rencontre entre l'offre et la demande sur le marché des loyers. Le modèle ne prend, par exemple, pas en compte les cas de vacance notamment liés à l'indécision du propriétaire, la rétention manifeste d'un bien ou les difficultés personnelles du bailleur potentiel (indivision successorale, départ en maison de retraite, etc.) pour lesquels le signal véhiculé par la taxe sur les logements vacants pourrait être différent. En outre, d'autres critères comportementaux peuvent être modifiés par le bailleur en cas de mise en place de la taxe sur les logements vacants sans pour autant affecter directement la rentabilité locative du bien (abaissement des exigences de solvabilité du locataire, etc.).

3.2. L'analyse de l'efficacité de la TLV doit s'affranchir des biais liés aux caractéristiques spécifiques des zones d'application de la taxe

Les justifications visant à démontrer l'« efficacité certaine dans les communes où elle a été instituée »³² de la taxe sur les logements vacants s'appuyait sur une comparaison du taux de vacance observé entre les territoires soumis à la TLV et ceux situés en dehors de son périmètre d'application. Or, une telle analyse comporte un biais important lié à l'application de la taxe sur les logements vacants dans les seules « zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ». La tension sur le marché immobilier des communes soumises à la TLV constitue un facteur susceptible d'expliquer à lui seul la différence observée entre les taux de vacance dans et en dehors du périmètre d'application géographique de la taxe.

La mission a ainsi analysé la répartition des taux de vacance mesurés par l'INSEE en 2012 dans les arrondissements soumis à la TLV à partir de 2013. Alors même que la TLV n'y est pas encore entrée en vigueur, le taux de vacance moyen observé (6,2 %) est davantage comparable à celui observé dans les communes soumises à la TLV depuis 1999 (5,8 %) qu'à ceux des autres territoires non soumis à la taxe.

³² Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2013.

Tableau 17 : Répartition des taux de vacance observés en 2012 par arrondissement

Taux de vacance observé en 2012	Périmètre d'application de la TLV dès 1999	Périmètre d'application de la TLV à partir de 2013	En dehors du périmètre d'application de la TLV
moins de 4 %	0	1	1
4 % à 5 %	6	3	2
5 % à 6 %	11	2	24
6 % à 7 %	5	8	49
7 % à 8 %	4	8	61
8 % à 9 %	1	0	53
9 % à 10 %	0	0	44
10 % à 11 %	1	1	29
plus de 12 %	0	0	16
Total	28	23	279
<i>Premier quartile</i>	<i>5,2 %</i>	<i>5,8 %</i>	<i>6,9 %</i>
<i>Taux de vacance moyen</i>	<i>5,8 %</i>	<i>6,2 %</i>	<i>8,0 %</i>
<i>Troisième quartile</i>	<i>6,7 %</i>	<i>7,1 %</i>	<i>9,4 %</i>

Source : Mission ; données recensement INSEE 2012.

Les raisonnements conduisant à justifier l'efficacité de la taxe sur les logements vacants en comparant directement le taux de vacance dans les zones d'application par rapport aux zones ne l'appliquant pas ne sont donc pas pertinents dans la mesure où ils ne s'appuient pas sur des territoires aux caractéristiques comparables.

3.3. L'analyse économétrique montre que la mise en place de la TLV a eu un impact réduit sur l'évolution du taux de vacance, partiellement expliqué par un effet instantané de mise à jour des bases fiscales

La mission a mesuré l'efficacité de la réforme de la taxe sur les logements mise en place en 2013 qui a conduit notamment à sa mise en place dans 340 nouvelles communes de 21 unités urbaines ainsi qu'à l'abaissement de la durée de vacance pour l'assujettissement des biens à la taxe.

Ni FILOCOM, ni les données du recensement de l'INSEE ne permettent d'obtenir des informations à la commune suffisamment récentes pour mesurer cette efficacité. Aussi, la mission a-t-elle sollicité les équipes de la DGFIP afin d'obtenir une extraction par commune du fichier d'imposition à la taxe d'habitation en 2012, 2013 et 2014.

3.3.1. L'estimation de l'efficacité de la taxe sur les logements vacants par la méthode des « différences de différences » met en évidence un impact statistiquement à la baisse de 0,55 points sur le taux de vacance entre 2012 et 2014

La détermination de l'efficacité de la mise place de la taxe sur les logements vacants repose sur une analyse économétrique de l'impact de la mesure fiscale par la méthode dite des « différences de différences » (cf. Encadré 7).

Annexe IV

Afin d'éviter tout biais dans l'analyse, les communes qui étaient déjà soumises à la TLV avant 2013³³ ont été exclues de l'analyse économétrique. L'évaluation de l'impact de la mise en place de la taxe sur les logements vacants **vise à mesurer si l'évolution du taux de vacance observée entre 2012 et 2014 dans les communes entrant dans le périmètre de la taxe en 2013 est statistiquement inférieure à celle d'un groupe de communes comparables, ou « groupe de contrôle », qui n'y a pas été soumis.**

Encadré 7 : La méthode des différences de différences

Les décisions de politiques publiques créent des variations exogènes de l'environnement économique qui créent une situation presque expérimentale ("expériences naturelles" ou de "quasi-expériences").

Le principe d'une évaluation de politiques publiques est alors d'estimer un contrefactuel, la situation qui aurait prévalu en l'absence de la décision que l'on souhaite évaluer. Par exemple, comparer les revenus des bénéficiaires d'une mesure avec les non-bénéficiaires risque de donner des résultats biaisés par la présence d'effets de sélection. Comparer les revenus à ce qu'ils étaient avant la mise en place de la réforme (estimateur avant/après) n'est pas plus satisfaisant. De nombreux facteurs sont susceptibles d'expliquer des variations du revenu dans le temps, indépendamment des effets de la réforme : conjoncture économique plus ou moins favorable, profil de revenu croissant avec l'expérience etc.

L'idée, très simple, des **estimateurs de différences de différences** est de mélanger ces deux approches. Dans le cas le plus simple, **on dispose de deux groupes que l'on observe avant et après l'introduction de la mesure que l'on souhaite évaluer** ; cette réforme ne concerne qu'un des groupes. L'estimateur consiste alors à comparer l'évolution des revenus des bénéficiaires avant et après le traitement à celle des revenus des personnes du groupe de contrôle sur la même période.

Son nom résume bien la méthode : on fait la différence entre les deux groupes des évolutions respectives (différences temporelles) de leurs revenus sur la période :

- **l'une des différences doit permettre d'éliminer les différences systématiques entre le groupe des bénéficiaires et les autres ;**
- **l'autre différence doit permettre d'éliminer l'évolution temporelle, supposée identique pour les deux groupes en l'absence de la mesure.**

Cet estimateur permet d'identifier l'effet propre, causal, de la mesure qu'on veut évaluer, sous l'hypothèse que les revenus des deux groupes auraient effectivement évolué de manière identique en l'absence de la mesure.

Source : Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques, INSEE -documents de travail de la direction des études et synthèses économiques.

3.3.1.1. Construction du groupe de contrôle

La construction du groupe de contrôle est primordiale afin de conduire une étude économétrique robuste. **Le groupe de contrôle doit avoir les caractéristiques les plus proches possibles des communes entrant dans le périmètre de la TLV afin d'être représentatif de l'évolution qu'auraient connue ces dernières si elles n'étaient pas entrées dans le champ de la TLV.**

³³ Communes situées dans les unités urbaines de Cannes, Nice, Toulouse, Bordeaux, Paris, Lille, Lyon, et Montpellier cf. *supra*.

Annexe IV

La mission a construit le groupe de contrôle sur la base des mêmes critères que ceux utilisés par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour la détermination du périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants. **Le groupe de contrôle retenu est constitué des communes des 23 unités urbaines qui auraient été incluses dans le périmètre de la TLV si les seuils retenus pour construire le zonage (cf. supra) avaient été inférieurs de 10 %** garantissant ainsi des niveaux de loyer, de prix du foncier et de demande de pression dans le parc social comparables.

Le périmètre de l'étude couvre une population de plus de 10,2 millions de personnes en 2012 réparties pour moitié (52 %) dans le groupe de communes soumises à la TLV et pour moitié dans le groupe de contrôle. **Les caractéristiques des deux groupes sont comparables notamment en termes de taux moyen de vacance** observé en 2012 (6,3 % dans le groupe des communes nouvellement taxées en 2013 et 6,4 % dans le groupe de contrôle), **d'âge de la population** (avec une part de la population de plus de 60 ans de 24,6 % dans le premier cas et de 23,7 % dans le second) et de **proportion du parc locatif** (27,7 % de locataires dans le groupe de communes soumises à la TLV contre 27,0 % pour le groupe de contrôle).

Les communes du groupe de contrôle apparaissent toutefois moins peuplées (15 000 habitants par communes en moyenne contre 10 000 dans le groupe de contrôle), et présentent un taux de pauvreté supérieur de 2,9 points. La proportion d'appartements est par ailleurs, supérieure de 15 points (38 % contre 23 %) dans le groupe de communes soumis à la TLV. Le taux de vacance observé dans les appartements étant toutefois plus élevé (cf. Annexe I), cette caractéristique ne porte pas préjudice à l'évaluation dans la mesure où elle tendrait à surévaluer le taux de vacance dans le groupe soumis à la TLV si la proportion d'appartements avait été comparable.

Tableau 18 : Principales caractéristiques du groupe d'étude et du groupe de contrôle

Groupe	Nom de l'unité urbaine	Population (INSEE 2012)	Nombre de communes	Moyenne des taux de vacance	Taux de pauvreté	Part des plus de 60 ans	Part des appartements	Part de locataires	Part des résidences secondaires
Unités urbaines entrant dans le périmètre TLV en 2013	Ajaccio	66 245	1	8,3 %	16,7 %	26,4 %	89,8 %	44,1 %	9,5 %
	Anancy	159 761	19	4,7 %	6,6 %	22,5 %	51,5 %	28,8 %	8,5 %
	Arlès	55 312	2	9,7 %	16,2 %	25,0 %	31,1 %	36,4 %	2,4 %
	Bastia	66 717	7	6,7 %	15,3 %	26,6 %	50,0 %	30,3 %	13,9 %
	Bayonne	230 850	27	6,4 %	8,8 %	26,3 %	39,4 %	26,1 %	14,9 %
	Beauvais	58 188	4	6,4 %	22,9 %	25,8 %	24,1 %	28,9 %	0,8 %
	Draguignan	77 610	7	7,3 %	15,7 %	28,0 %	31,2 %	28,7 %	14,5 %
	Fréjus	3 562	3	6,1 %	13,9 %	34,4 %	56,0 %	31,7 %	36,8 %
	Genève (SUI) - Annemasse	165 963	34	7,4 %	11,9 %	18,3 %	40,5 %	28,4 %	8,4 %
	Grenoble	504 734	53	5,8 %	7,7 %	23,1 %	38,8 %	24,7 %	1,6 %
	La Rochelle	126 435	10	5,4 %	7,9 %	31,7 %	21,5 %	29,5 %	7,7 %
	La Teste-de-Buch - Arcachon	63 286	4	6,3 %	10,0 %	35,7 %	29,4 %	30,8 %	26,8 %
	Marseille - Aix-en-Provence	1 565 879	49	6,5 %	10,2 %	24,9 %	30,8 %	28,5 %	2,5 %
	Meaux	73 398	6	7,5 %	10,3 %	17,5 %	31,9 %	25,3 %	0,6 %
	Menton - Monaco	68 877	9	10,9 %	12,5 %	27,1 %	58,0 %	31,2 %	31,6 %
	Nantes	606 640	24	4,2 %	6,4 %	21,3 %	21,9 %	23,6 %	1,1 %
	Saint-Nazaire	148 141	11	5,4 %	9,3 %	32,6 %	32,0 %	26,2 %	28,7 %
	Sète	91 101	7	7,3 %	15,1 %	25,6 %	36,1 %	27,4 %	16,5 %
	Strasbourg	454 475	23	6,1 %	8,7 %	24,2 %	51,6 %	30,9 %	0,8 %
	Thonon-les-Bains	73 634	13	7,2 %	7,9 %	21,6 %	33,4 %	24,9 %	14,2 %
Toulon	561 155	27	6,6 %	11,6 %	29,8 %	42,5 %	30,7 %	16,4 %	
TOTAL (moyenne)		5 311 963	340	6,3 %	9,8 %	24,6 %	38,0 %	27,7 %	8,7 %

Annexe IV

Groupe	Nom de l'unité urbaine	Population (INSEE 2012)	Nombre de communes	Moyenne des taux de vacance	Taux de pauvreté	Part des plus de 60 ans	Part des appartements	Part de locataires	Part des résidences secondaires
	Amiens	162 141	11	6,4 %	10,6 %	24,4 %	16,5 %	25,1 %	0,6 %
	Angers	218 657	10	5,6 %	8,7 %	26,1 %	29,6 %	30,4 %	1,3 %
	Armentières	78 668	10	4,8 %	11,3 %	21,6 %	14,5 %	27,3 %	1,5 %
	Arras	86 902	15	5,8 %	13,1 %	23,4 %	17,0 %	24,8 %	0,4 %
	Avignon	445 501	59	9,1 %	15,3 %	26,7 %	20,5 %	29,9 %	7,7 %
	Boulogne-sur-Mer	88 534	8	5,4 %	20,4 %	22,9 %	26,5 %	30,6 %	1,8 %
	Caen	197 114	21	4,4 %	11,2 %	21,8 %	23,7 %	30,4 %	0,7 %
	Chambéry	181 533	35	7,0 %	7,3 %	24,0 %	36,3 %	25,7 %	5,5 %
	Chartres	89 136	9	4,0 %	10,6 %	22,0 %	33,5 %	30,6 %	0,9 %
	Compiègne	70 000	14	5,5 %	12,0 %	22,9 %	20,1 %	23,4 %	1,1 %
	Creil	117 114	22	6,3 %	13,6 %	19,0 %	26,7 %	24,9 %	0,8 %
	Dijon	238 576	15	5,3 %	10,2 %	24,7 %	39,8 %	25,9 %	0,8 %
	Douai - Lens	506 097	67	6,2 %	21,3 %	21,6 %	11,6 %	32,6 %	0,2 %
	La Roche-sur-Yon	52 808	1	6,9 %	13,9 %	23,9 %	47,3 %	41,1 %	1,4 %
	Le Havre	238 421	18	4,4 %	8,7 %	23,0 %	17,0 %	18,2 %	1,4 %
	Montélimar	52 644	7	8,0 %	14,5 %	23,6 %	27,2 %	29,0 %	3,5 %
	Narbonne	51 869	1	12,4 %	22,8 %	29,2 %	55,8 %	44,2 %	16,1 %
	Nîmes	180 449	9	8,0 %	13,7 %	26,5 %	20,1 %	26,8 %	1,5 %
	Pau	196 561	53	5,8 %	9,4 %	24,2 %	12,8 %	17,9 %	2,0 %
	Perpignan	195 679	15	7,1 %	16,5 %	26,4 %	18,1 %	25,9 %	2,5 %
	Reims	210 311	7	6,5 %	8,4 %	25,3 %	28,3 %	29,1 %	0,4 %
	Rennes	318 127	13	5,2 %	7,4 %	19,8 %	43,2 %	33,4 %	0,9 %
	Rouen	457 611	50	6,7 %	12,8 %	23,5 %	29,5 %	28,7 %	0,8 %
	Salon-de-Provence	58 415	4	8,0 %	10,6 %	23,5 %	26,9 %	28,0 %	2,3 %
	Tours	349 427	36	5,5 %	8,2 %	25,2 %	19,1 %	24,1 %	3,4 %
	Vannes	77 150	4	5,5 %	9,3 %	25,5 %	38,8 %	35,1 %	5,1 %
	TOTAL (moyenne)	4 919 445	514	6,4 %	12,7 %	23,7 %	22,5 %	27,0 %	2,4 %

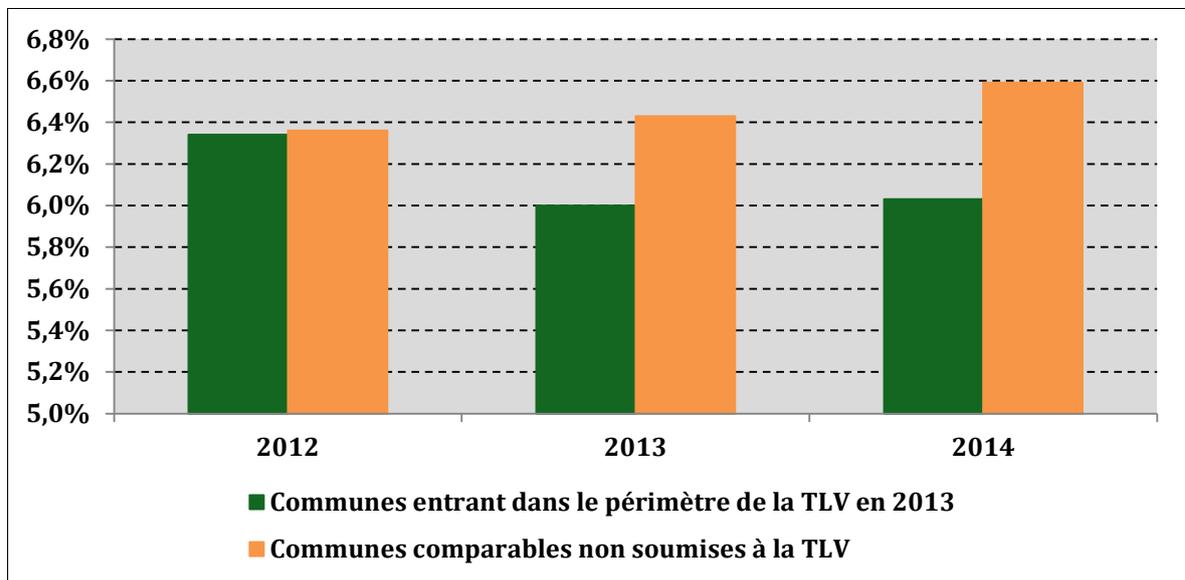
Source : Mission IGF-CGEDD.

3.3.1.2. L'analyse économétrique montre que la mise en place de la TLV a eu un effet statistiquement significatif inférieur à 10 % sur l'évolution des taux de vacance entre 2012 et 2014

3.3.1.2.1. La mission a testé cinq modèles économétriques pour expliquer l'évolution du taux de vacance entre 2012 et 2014

L'analyse des données fiscales met en évidence une baisse de 4,9 % du taux de vacance entre 2012 et 2014 pour les communes entrant dans le périmètre de la TLV en 2012 contre une hausse de 3,6 % dans le groupe de communes comparables mais non soumises à la taxe sur les logements vacants.

Graphique 9 : Evolution comparée du taux de vacance dans les communes soumises à la TLV à partir de 2013 et dans le groupe de contrôle



Source : Mission IGF-CGEDD.

L'évolution comparée des taux de vacance ne permet toutefois pas de conclure quant à l'efficacité de la mise en œuvre de la taxe. Outre l'incertitude statistique liée à la taille limitée de l'échantillon de communes concernées (854 au total), **l'approche économétrique retenue par la mission vise à évaluer si la mise en place de la taxe sur les logements vacants en 2013 a un effet statistiquement négatif sur l'évolution du taux de vacance entre 2012 et 2014, y compris lorsque l'évolution est expliquée par :**

- ◆ **les caractéristiques du parc de logement** des communes observées ;
- ◆ **les caractéristiques de la population locale** (démographie et économie) ;
- ◆ **des effets spécifiques à chaque unité urbaine.**

Cinq modèles linéaires permettant d'expliquer l'évolution du taux de vacance entre 2012 et 2014 dans les communes analysées ont donc été successivement testés par la mission :

- ◆ le premier modèle cherche à expliquer l'évolution du taux de vacance en fonction de l'époque d'analyse et du périmètre de la taxation sur les logements vacants ;
- ◆ le modèle 2 incorpore un contrôle à l'aide des caractéristiques du parc de logement sur chaque commune :

Annexe IV

- proportion de logements de petite surface (T1 et T2) ;
 - part du parc ancien (construit avant 1946) ;
 - proportion de locataires parmi les résidences principales ;
 - taux de croissance du parc de logements ;
 - taux de pression dans le logement social.
- ◆ le modèle 3 ajoute au modèle 2 un contrôle à l'aide des caractéristiques de la population :
 - population observée en 2012 ;
 - part de la population de plus de 60 ans ;
 - taux de pauvreté des locataires ;
 - taux de pauvreté des propriétaires ;
 - revenu médian en 2012 ;
 - ◆ le modèle 4 complète enfin l'analyse par un facteur propre à chaque unité urbaine afin de capter les singularités de chacune d'entre elles.

Un cinquième modèle a enfin été testé en enlevant les principaux facteurs non significatifs dans les quatre premiers modèles.

3.3.1.2.2. La mise en place de la TLV a eu un impact à la baisse sur le taux de vacance avec un niveau de confiance de 99 %

Dans chacun des modèles testés par la mission, le coefficient propre aux communes effectivement soumises à la taxe sur les logements vacants est **statistiquement non nul avec un niveau de confiance de 99 %** dans quatre évaluations sur cinq et de 95 % dans le modèle le plus simplifié (modèle 1). En outre, **le coefficient apparaît toujours négatif traduisant un impact à la baisse sur le niveau du taux de vacance observé³⁴.**

Sur la base de l'évolution des taux de vacance mesurés par les données fiscales entre 2012 et 2014, **la mise en place de la taxe sur les logements vacants en 2013 aurait donc conduit à une baisse de 0,55 points du taux de vacance des communes nouvellement soumises par rapport au niveau attendu en 2014 si la taxe n'avait pas été instaurée, soit un impact relatif de -8,6 % sur le taux de vacance moyen observé.**

Rapporté au stock de 3 151 000 logements identifiés dans les bases fiscales en 2014 sur les communes entrées dans le périmètre de la TLV en 2013, cela représenterait une **baisse de 17 330 logements vacants** par rapport au stock attendu sans la taxation.

³⁴ La pertinence de l'approche a également été testée entre 2013 et 2014 mettant en évidence que les coefficients ne sont plus significatifs si l'approche est déployée entre deux années où le périmètre de taxation sur les logements vacants n'a pas évolué.

Tableau 19 : Synthèse des résultats de l'évaluation économétrique de l'impact de la taxe sur les logements vacants entre 2012 et 2014

Catégorie	Facteurs explicatifs	Source	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5
Taxe sur les logements vacants	Epoque d'analyse (avant ou après la mise en place de la TLV)	Mission	-0,0007	0,0163	0,0024	0,0024	0,0024
	Commune entrant dans le périmètre en 2013	DHUP	-0,0036	0,0024	-0,0045**	-0,0044	0,0063**
	Taxation effective à la TLV (Périmètre TLV x Epoque)	DHUP	-0,0054*	-0,0055**	-0,0055**	-0,0055**	-0,0055**
Caractéristique du parc de logements	Proportion de logements de petite surface	INSEE		0,0462***	0,0034**	0,0312*	0,0459***
	Part du parc ancien (logements construits avant	INSEE		0,0812***	0,0081***	0,0861***	0,0881***
	Proportion de locataires parmi les résidences principales	INSEE		0,0844***	0,0087***	0,0933***	0,0877***
	Part de résidences secondaires	INSEE		0,0190**	-0,0078	-0,0088	
	Taux de croissance du parc de logements entre 2012 et 2014	DGFIP		0,0344*	0,0155	0,0131	
	Taux de pression dans le logement social	DHUP		0,0005	-0,0004	0,0019	X
Caractéristiques de la population	Population en 2012	INSEE	X		0,0000***	0,0000***	
	Part de la population de plus de 60 ans	INSEE			0,0178	-0,0017	
	Taux de pauvreté des locataires	INSEE			0,517***	0,0423***	0,1614***
	Taux de pauvreté des propriétaires	INSEE		X	-0,188***	0,0154**	X
	Revenu médian en 2012	INSEE			0,0000	0,0000***	
Caractéristiques liées à l'unité urbaine (UU)	Unité urbaine (un facteur spécifique par UU)	INSEE			X	Non détaillé	Non détaillé
	Nombre de facteurs explicatifs testés		3	8	13	60	54

Significativité des coefficients :

- *** coefficient statistiquement non nul à 99,9 %
- ** coefficient statistiquement non nul à 99,0 %
- * coefficient statistiquement non nul à 95,0 %
- « » coefficient statistiquement non significatif

Source : Mission IGF-CGEEDD.

3.3.2. L'impact sur le taux de vacance instantanée est, en partie, artificiellement renforcé par la mise à jour des informations fiscales dans les zones soumises à la TLV

3.3.2.1. Plusieurs limites dans l'analyse laissent penser qu'une partie de l'effet observé est lié à la mise à jour des informations fiscales plus qu'à une réelle remise en location des biens

La mise en place de la taxe sur les logements vacants dans 21 nouvelles unités urbaines en 2013 a conduit à une baisse de 0,56 points du taux de vacance observé par les données fiscales.

Toutefois, l'impact ainsi observé doit être considéré avec prudence dans la mesure où **une partie non quantifiable de la baisse de la vacance mesurée peut être, en réalité, attribuée à la mise à jour des bases fiscales** suite à l'envoi d'un avis d'imposition des locaux identifiés comme vacants. En particulier l'émission des premiers avis de taxe sur les logements vacants a permis d'identifier des locaux enregistrés par erreur dans les bases fiscales comme des logements non assujettis à la taxe d'habitation alors qu'ils avaient été détruits ou qu'ils ne correspondaient pas à des locaux destinés à l'habitation (dépendances, etc.).

Ce phénomène apparaît d'autant plus important que la baisse du taux de vacance instantanée mesurée par les données fiscales apparaît concentrée en 2013, première année d'application de la TLV dans ces territoires, sans effet supplémentaire en 2014 alors que la taxe atteint pour la première fois son taux plein (25 %).

Plus généralement, il n'est pas démontré que **les locaux qui ne sont plus considérés comme vacants dans les bases fiscales soient effectivement habités par de nouveaux occupants**. Certains propriétaires ont pu arbitrer en faveur d'une imposition à la taxe d'habitation (résidences secondaires) notamment dans les zones où la TH est moins élevée que la TLV.

L'efficacité de la taxe annuelle sur les logements vacants en 2013 pourra être évaluée sur une période plus longue sans biais statistique lié à la mise à jour des informations fiscales à l'aide des données du prochain recensement général de la population.

3.3.2.2. Un impact limité par rapport aux écarts de taux de vacance observés sur le territoire

En comparant les évolutions des taux de vacance entre les différentes communes, la mise en place de la taxe sur les logements vacants en 2013 (et son durcissement pour les communes qui y étaient déjà soumises) a conduit à une baisse du taux de vacance dans les unités urbaines concernées de 2 % en moyenne (-0,1 point) entre 2012 et 2014. Ce gain apparaît marginal par rapport au niveau de la vacance observée sur le territoire national (cf. Tableau 20).

Annexe IV

Tableau 20 : Comparaison des taux de vacance observés dans les fichiers fiscaux depuis 2012

Communes	2012	2013	2014	Variation entre 2012 et 2014
Unités urbaines soumises à la TLV dès 1998	6,14 %	5,97 %	6,05 %	-1,47 %
Unités urbaines soumises à la TLV à partir de 2013*	6,34 %	6,00 %	6,03 %	-4,89 %
UU qui auraient été soumises si les seuils du zonage TLV avaient été inférieurs de 10 %	6,36 %	6,43 %	6,59 %	+3,62 %
Ensemble des UU de plus de 15 000 habitants non soumises à la TLV	6,86 %	6,91 %	7,03 %	+2,48 %
Ensemble des communes non soumises à la TLV	9,23 %	9,33 %	9,53 %	+3,25 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

3.3.3. L'approche « à la frontière » ne permet pas de confirmer une efficacité de la taxe sur les logements vacants

La mission a complété son examen de l'efficacité de la taxe sur les logements vacants sur la base d'une analyse économétrique « à la frontière ». L'objectif de cette méthode est de mesurer l'effet de la mise en place de la TLV sur des communes frontalières en tirant parti des différences de périmètre entre les zones de tension et l'application géographique de la TLV. Cette méthodologie permet ainsi de s'affranchir de la constitution d'un groupe de contrôle en garantissant des caractéristiques proches entre les communes comparées.

L'échantillon retenu est composé de l'ensemble des cantons « traversés » par le périmètre d'application de la TLV en 2013 soit 737 communes dont :

- ◆ 169 dans le périmètre de la TLV à partir de 2013 ;
- ◆ 568 restant en dehors du périmètre de la TLV.

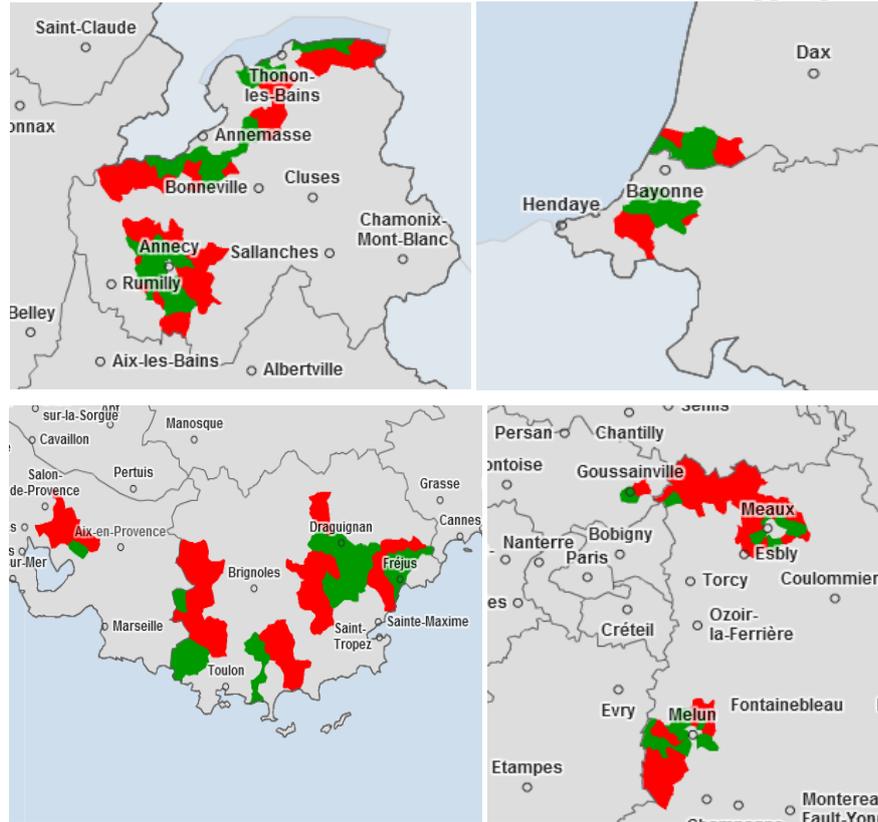
Au total, l'analyse porte sur un parc de 1 205 000 logements dont 476 000 dans le périmètre de la TLV et 549 000 en dehors du périmètre d'application.

Tableau 21 : Caractéristiques des cantons retenus pour une analyse de la TLV « à la frontière »

Caractéristiques		Communes hors TLV	Périmètre de la TLV
Nombre de communes		568	169
Taux de vacance (en %)	2012	6,51 %	6,47 %
	2013	6,56 %	6,21 %
	2014	6,66 %	6,06 %
	Variation sur la période (en %)	2,30 %	-6,34 %
Nombre de logements	2012	527 906	459 190
	2013	538 419	468 188
	2014	548 977	475 520
	Variation sur la période (en %)	3,99 %	3,56 %
Nombre de logements vacants	2012	35 750	28 963
	2013	36 429	29 079
	2014	36 950	29 329
	Variation sur la période (en %)	3,36 %	1,26 %

Source : Mission IGF-CGEDD.

Graphique 10 : Cantons « frontières » retenus dans la méthode développée par la mission



En rouge, les communes restant en dehors du périmètre d'application de la TLV.

Source : Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP - GF-3C.

Le taux de vacance mesuré sur les communes entrant dans le périmètre de la TLV en 2013 diminue de 6,3 % entre 2012 et 2014 quand il augmente de 2,3 % sur le groupe de communes comparables non taxées sur la même période. Le nombre de logements vacants augmente quant à lui 2,5 fois moins rapidement. Pour autant, **la conduite d'une analyse économétrique identique à celle menée sur les principales unités urbaines ne permet pas de mettre en évidence d'effet statistiquement significatif de la mise en place de la taxe comme facteur explicatif de l'écart de taux de vacance observé dans les deux groupes analysés.** L'efficacité de la mise en place de la taxe sur les logements vacants sur les communes concernées n'apparaît donc pas démontrée, d'autant plus que l'effet de mise à jour des informations fiscales lié à l'envoi de premiers avis de TLV contribue à diminuer le nombre de logements identifiés comme « fiscalement vacants » dans les zones soumises à la TLV.

Au-delà du **nombre limité de communes composant l'échantillon** des zones soumises à la TLV (169 communes) **qui fragilise la capacité à conclure** quant à l'efficacité de la mise en place de la taxe, **l'absence d'effet marqué interroge quant à l'efficacité de la taxation des communes situées en périphérie des unités urbaines et a priori davantage rurales et détendues.**

3.4. Le cadre fiscal propre à la lutte contre la vacance pourrait être simplifié et intégré dans la fiscalité foncière

L'architecture de la TLV/THLV, mal articulée avec celle de la taxe d'habitation, rend leur recouvrement démesurément coûteux et complexe pour les services fiscaux alors que son efficacité est réduite et, en partie, expliquée par la mise à jour des informations fiscales relatives à la taxe d'habitation. De plus, le manque de coordination avec les autres outils de la fiscalité immobilière conduit à :

- ◆ une mise en œuvre dans des zones concernées par un phénomène de vacance durable dans lesquelles l'outil fiscal n'est pas adapté (villes confrontées à une vacance concentrée dans le centre ou dans certains territoires, communes rurales en zone de tension C, etc.) ;
- ◆ des distorsions dans l'application géographique du dispositif (cf. *supra*).

Proposition n°3 : Unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension Abis et A.

Une telle mesure permettrait de recentrer le dispositif de fiscalisation des logements vacants sur les territoires confrontés à une situation de vacance frictionnelle et où la vacance durable des biens est le plus probablement le fait d'une décision du propriétaire, permettant ainsi de renforcer l'efficacité du dispositif et d'en limiter les effets indésirables dans les zones confrontées à une vacance durable. En plus d'une simplification des zonages de la politique du logement, cette mesure offrirait une mise en cohérence des outils coercitifs avec les outils incitatifs (zonage A/B/C).

Les recettes liées à la taxe sur les logements vacants seraient modérément impactées : la mission anticipe, sur la base des données 2014, une baisse attendue des montants mis en recouvrement de 17 % à 125 M€ qui, même en conservant un taux de recouvrement de 55 % n'est pas susceptible de remettre en cause la part des financements accordés à l'ANAH. En intégrant le périmètre de la THLV les montants mis en recouvrement diminueraient de 40 % quand le nombre d'avis en recouvrement, et donc les coûts de gestion associés, diminueraient de 52 % tout en permettant une concentration des moyens aux services des impôts des grandes métropoles puisque le nombre de communes entrant dans le périmètre d'imposition diminuerait de 85 %.

Tableau 22 : Simulations de l'impact de la refonte du dispositif fiscal et de son recentrage sur l'ensemble du périmètre A/Abis

Critère	Situation en 2014	Cible d'évolution proposée	Impact de la réforme
Nombre de communes concernées	4 969	727	-85 %
Dont TLV	1 150	727	-37 %
Dont THLV	3 819	0	-100 %
Montants mis en recouvrement (en M€)	206,3	123,7	-40 %
Dont TLV	149,2	123,7	-17 %
Dont THLV	57,1	0	-100 %
Nombre d'avis mis en recouvrement	304 272	147 374	-52 %
Dont TLV	193 342	147 374	-24 %
Dont THLV	110 930	0	-100 %

Source : Mission IGF-CGEDD ; simulations à partir des données DGFIP GF-3C.

Annexe IV

Pour les collectivités locales qui avaient voté la mise en place de la THLV, la perte de recette totale attendue s'élève, compte tenu des dégrèvements associés et aux frais de recouvrement de la taxe, à moins de 30 M€ soit 7 800 € en moyenne par collectivité et environ 59 000 € pour les 10 % des communes les plus importantes.

Deux scénarios alternatifs peuvent également être envisagés :

- ◆ **Scénario 2 : Dans un contexte plus général de révision de la fiscalité locale, la taxe sur les logements vacants pourrait être intégrée dans une « taxe locale sur le logement » remplaçant la taxe d'habitation réglée par le locataire ou, en cas d'inoccupation au 1^{er} janvier, par le propriétaire et prévoyant un mécanisme d'abattement dégressif du taux à la main des collectivités territoriales, afin de tenir compte de la typologie de la vacance.**
- ◆ **Scénario 3 : Supprimer les taxes sur les logements vacants et taxe d'habitation sur les logements vacants et création d'une infraction au code de la construction et de l'habitation.**

4. La taxe annuelle sur les friches commerciales est un outil inefficace pour la mobilisation des locaux à usage professionnel

4.1. En 2014, 210 locaux ont fait l'objet d'une imposition à la taxe sur les friches commerciales pour un rendement de 110 000 €

4.1.1. La taxe sur les friches commerciales a été instaurée pour lutter contre l'abandon spéculatif de grandes surfaces commerciales

L'article 126 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a créé, à compter du 1^{er} janvier 2008, une taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC), codifiée à l'article 1530 du code général des impôts. Cette taxe est issue d'un amendement parlementaire du député Daniel Garrigue visant à « *lutter contre le phénomène de développement des friches commerciales : certains promoteurs immobiliers [ayant] parfois acheté des surfaces commerciales importantes en centre-ville ou dans certains quartiers et les laiss[a]nt à l'abandon dans l'attente de les louer au prix fort. Cette spéculation remet[trait] en cause les efforts de redynamisation des centres-villes et des quartiers engagés par les municipalités et les associations de commerçants* »³⁵.

A la différence des taxes annuelle sur les logements vacants et d'habitation sur les logements vacants, cette taxe avait donc pour objectif initial la remise sur le marché de locaux commerciaux non pas dans les zones de tension sur le marché immobilier mais dans les zones à redynamiser.

4.1.2. Le périmètre de la TFC a été renforcé en 2012 suite au constat de son rendement inférieur à 30 000 €

La TFC porte sur les locaux commerciaux vacants, c'est-à-dire les **locaux à usage commercial**³⁶ « *qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises*³⁷ » et qui sont restés inoccupés au cours de la même période. La taxe est due par le redevable de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Comme dans le cas de la TLV, la taxe annuelle sur les friches commerciales n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation est indépendante de la volonté du contribuable. Son assiette est constituée par le revenu net servant de base à la TFPB.

En 2011, seules 61 collectivités l'avaient instituée sur le territoire pour un montant total de recettes de 39 000 €. Compte tenu de la faiblesse de ce rendement au bout de quatre années de mise en œuvre, le législateur a décidé, à l'occasion de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012, de renforcer le dispositif qui « *peut être instituée par les communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin de dissuader les propriétaires de laisser des surfaces commerciales à l'abandon* » :

- ◆ en diminuant la période de non affectation à deux ans, contre cinq initialement ;
- ◆ en augmentant les taux de la taxe de cinq points :

³⁵ Cf. Rapport d'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2006 n°115 établi par M. Philippe Marini au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation ; Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 2006.

³⁶ Ainsi que les locaux d'association ou d'établissement d'enseignement privé ; les ateliers d'artisan non munis d'un outillage suffisant pour lui conférer le caractère d'établissement industriel ; les éléments isolés et les dépendances des établissements industriels situés en dehors de l'enceinte de ces établissements qui ne présentent pas en eux-mêmes un caractère industriel (sièges sociaux, bureaux...).

³⁷ Tel qu'il est défini à l'article 1447 du CGI.

Annexe IV

- 10 %, la première année d'imposition ;
- 15 % la deuxième année d'imposition ;
- 20 % à compter de la troisième année.

Ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.

Encadré 8 : La taxe annuelle sur les friches commerciales - (article 1530 du CGI)

I -Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire. Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer cette taxe en lieu et place de la commune.

II -La taxe est due pour les biens évalués en application de l'article 1498, à l'exception de ceux visés à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.

Pour l'établissement des impositions, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale communique chaque année à l'administration des impôts, avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année d'imposition, la liste des adresses des biens susceptibles d'être concernés par la taxe.

III -La taxe est acquittée par le redevable de la taxe foncière au sens de l'article 1400.

IV -L'assiette de la taxe est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties défini par l'article 1388.

V -Le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième année. Par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.

VI -La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable.

VII -Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

VIII -Les dégrèvements accordés en application du VI ou par suite d'une imposition établie à tort en application du II sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils s'imputent sur les attributions mensuelles de taxes et les impositions perçues par voie de rôle.

Source : Code général des impôts.

4.1.3. Avec 210 locaux imposés dans 39 communes en 2014, le rendement de la taxe sur les friches commerciales demeure inférieur à 110 000 €

En 2014, **210 locaux commerciaux vacants ont fait l'objet d'un avis de TFC sur l'ensemble du territoire métropolitain**, soit un montant total mis en recouvrement de 132 185 €, dont 18 % (24 k€) ont fait l'objet d'un dégrèvement.

Si le nombre de locaux commerciaux assujettis à la taxe a doublé entre 2013 et 2014, suite à l'entrée en application de la modification du périmètre de décembre 2012 (cf. *supra*), le champ d'application de la taxe annuelle sur les friches commerciale demeure infime.

Annexe IV

Tableau 23 : Suivi des communes ayant mis en place la taxe annuelle sur les friches commerciales et nombre de locaux vacants identifiés entre 2001 et 2014

Année		2011	2012	2013	2014
Nombre de communes/EPCI ayant mis en place la TFC	Total	61	76	82	89
	<i>Dont communes</i>	50	58	65	73
	<i>Dont EPCI</i>	11	18	17	16
Nombre de communes avec des locaux imposés		26	26	30	39
Nombre de locaux vacants identifiés		ND ³⁸	89	116	210
Montant mis en recouvrement (en €)		40 188	40 865	57 050	132 185
Montant des dégrèvements accordés (en €)*		ND	ND	ND	24 384

*Avant 2013, les dégrèvements de TFC ne sont pas individualisables.

Source : DGFIP, bureau des études statistiques en matière fiscale (GF-3C) ; fichiers PLFC et REI 2011 à 2014.

En outre, les modalités de recouvrement de la TFC limitent, en pratique, le nombre de communes mettant effectivement en œuvre la taxe (cf. *infra*). Seules **39 communes possédaient en 2014 des locaux imposés à la taxe sur les friches commerciales**³⁹.

4.2. Une taxe mise en œuvre essentiellement dans des communes rurales

4.2.1. L'instauration de la TFC a été décidée à 85 % par des communes rurales et ne présentant pas de tension marquée sur le marché immobilier

Les communes et EPCI ayant mis en place la taxe annuelle sur les friches commerciales sont **majoritairement rurales**. Pour l'année d'imposition 2014, 85 % des communes et EPCI concernés sont dans des zones ne présentant pas de tension sur le marché du logement (B2 ou C) et moins de 8 % figurent dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants.

Tableau 24 : Caractéristiques des communes/EPCI ayant voté la mise en place la TFC entre 2007 et 2014

Facteur*	Caractéristique	Nombre de communes/ECPI concernés*
Zone A/B/C (telle qu'applicable depuis le 1 ^{er} octobre 2014)	<i>Abis</i>	4
	A	5
	B1	9
	B2	33
	C	62
Périmètre de la taxe sur les logements vacants	OUI	9
	NON	104

*Pour la détermination des zones de tension comme de l'assujettissement à la taxe sur les logements vacants les EPCI sont approchés par la commune siège de l'EPCI.

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données MLETR et DHUP, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement.

³⁸ Non disponible.

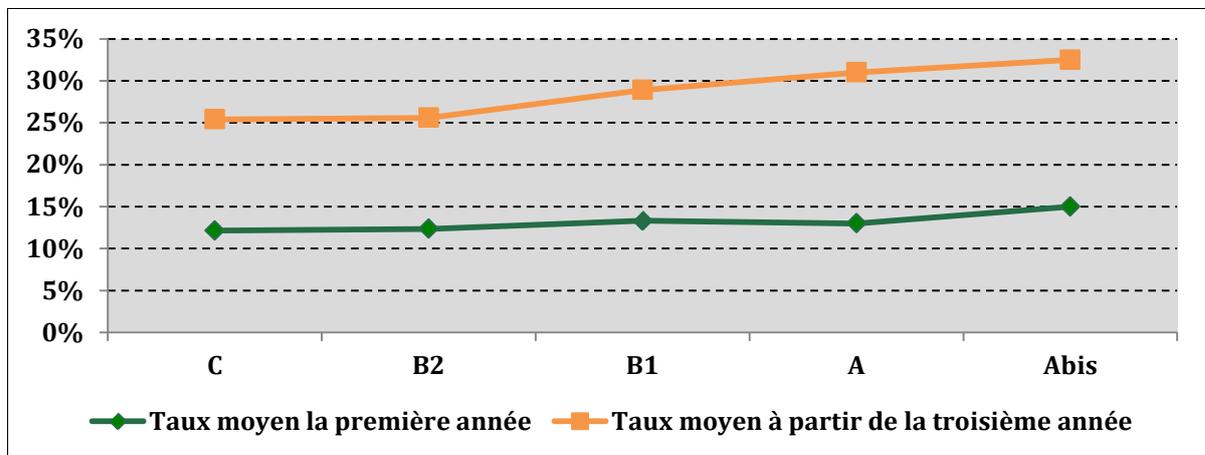
³⁹ 27 communes et EPCI ont toutefois délibéré sur l'application de la TFC sur leur territoire à partir de 2015 dont les villes de Paris, Calais, Béthune, Dax ou La-Roche-sur-Yon ce qui conduira à une augmentation du nombre de locaux concernés en 2015.

4.2.2. Le niveau d'imposition à la taxe sur les friches commerciales varie d'une commune à l'autre

Sur l'ensemble des 113 communes et EPCI ayant délibéré pour l'application de la taxe sur les friches commerciales pour l'exercice 2015, 45⁴⁰ d'entre elles, soit 39 %, ont choisi d'appliquer un taux majoré par rapport au niveau de référence prévu à l'article 1530 du code général des impôts. Un tiers appliquent le taux maximum autorisé par le CGI (20 % la première année, 30 % à la seconde et 40 % à partir de la troisième année de taxation).

En pratique, le taux moyen décidé par le conseil municipal ou l'EPCI augmente avec le niveau de tension observé sur le marché immobilier, les villes d'Ile-de-France comme Paris, Le-Kremlin-Bicêtre ou Noisy-le-Sec ayant fait le choix d'appliquer un taux majoré.

Graphique 11 : Taux moyen observé pour le calcul de la TFC dans l'ensemble des communes et EPCI l'ayant mis en place en 2015



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données MLETR et DHUP, bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement.

En 2014, la cotisation moyenne mise en recouvrement auprès des propriétaires de locaux assujettis à la taxe annuelle sur les friches commerciales s'élevait à 622 €. Cependant, la moitié des avis portaient sur des montants inférieurs à 191 €. A l'inverse, seulement 10 % des montants en recouvrement sont supérieurs à 1 000 € quand 22 % sont inférieurs à 100 €. Dans la plupart des locaux concernés, **le montant mis en recouvrement n'apparaît pas en mesure de peser significativement sur la décision de mise sur le marché du bien par le propriétaire.**

⁴⁰ Les taux votés par les communes de Sarlat-la-Canéda et Saint-Lô ne sont pas connus au moment de la rédaction de la présente annexe.

Tableau 25 : Répartition par montant de cotisation des avis de TFC émis en 2014

Type de local	Nombre	Montant mis en recouvrement hors frais de gestion (en €)	Cotisation (en €)			
			Minimale	Maximale	Moyenne	Médiane
Locaux divers (dont bureaux)	36	33 560	27	13 286	932	211
Dépendance commerciale	15	12 747	6	5 604	850	255
Commerce sans boutique	6	1 956	53	1 342	326	127
Commerce avec boutique	150	75 890	17	16 822	506	191
Autres ⁴¹	3	6 449	12	6 385	1 150	52
Total	210	130 602	6	16 822	622	191

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DGFIP, bureau du cadastre (GF-3A).

4.3. Le recouvrement de la taxe sur les friches commerciales s'appuie sur une procédure manuelle d'une complexité démesurée par rapport à son rendement

Le recouvrement de la taxe sur les friches commerciales nécessite une procédure particulière afin de lever l'impôt en raison de l'incapacité de la DGFIP à identifier de manière automatisée les locaux à finalité commerciale (information cadastrale) non imposées à la cotisation foncière des entreprises.

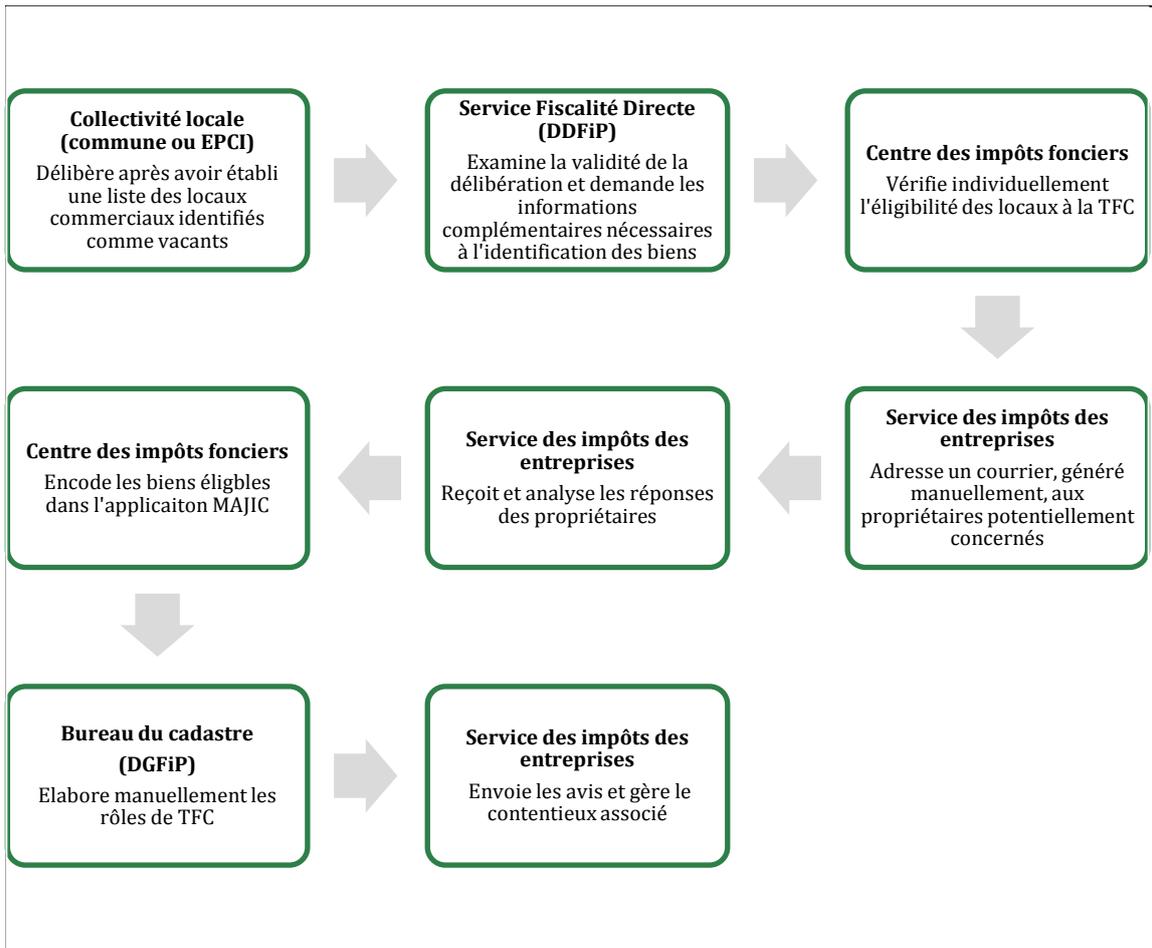
L'efficacité de la taxe est limitée par la première étape nécessitant un repérage préalable des biens par les collectivités. **En 2014, 56 % des communes et EPCI ayant voté la mise en place de la TFC ne possèdent pas d'ailleurs pas de locaux commerciaux imposés à la TFC en 2014** (63 % en 2013) :

- ◆ soit parce qu'elles n'ont pas fourni aux services de la DGFIP de liste des locaux commerciaux vacants identifiés sur leur territoire (*cf. infra*) ;
- ◆ soit parce qu'après vérification, aucun des locaux identifiés n'entrait dans le périmètre de la taxe.

Outre les travaux conduits par la collectivité locale, la mise en recouvrement de la TFC sur un département fait intervenir quatre services différents de la DGFIP (*cf. Graphique 12*) dans une **procédure manuelle** (encodage des biens identifiés, rédaction des courriers adressés aux propriétaires de locaux commerciaux vacants, émission des rôles) **chronophage et d'une complexité que les enjeux associés** (110 000 € en 2014) **ne justifient pas**.

⁴¹ Maison exceptionnelle, chantier, etc.

Graphique 12 : Processus de recouvrement de la taxe annuelle sur les friches commerciales



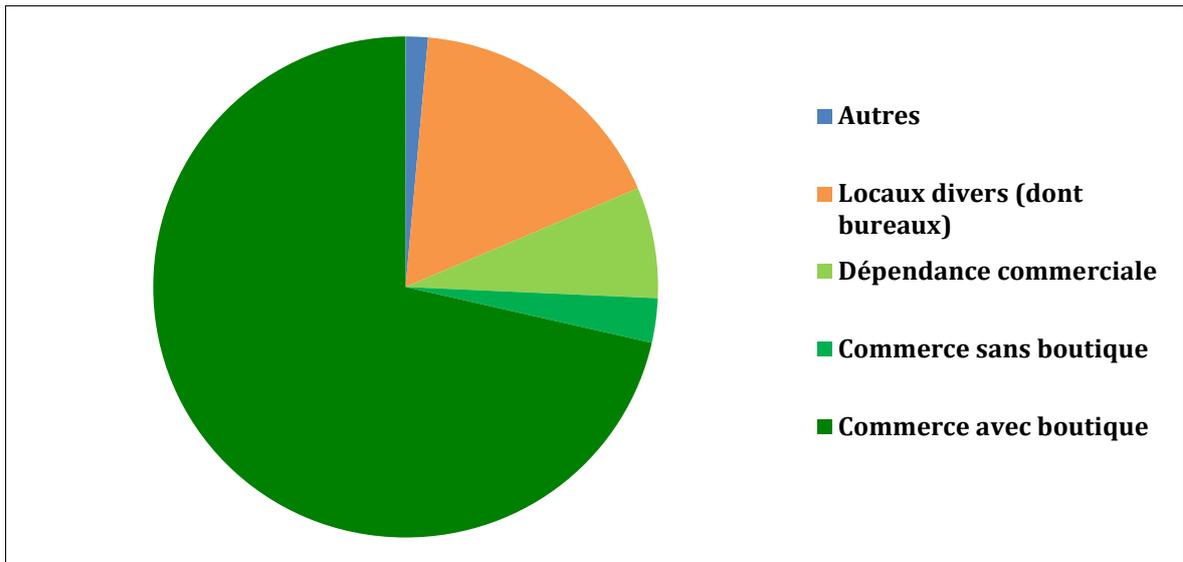
Source : Mission d'après procédures DGFIP, sous-direction de la gestion fiscale (GF).

4.4. Une mesure ne répondant pas à son objectif initial et potentiellement contreproductive pour la mobilisation des locaux commerciaux durablement vacants

4.4.1. L'application de la TFC est concentrée sur les petits commerces de communes rurales

En 2014, moins de 17 % des locaux assujettis à la TFC relevaient de la catégorie « Divers » qui comprend notamment les bureaux. En pratique, des contraintes matérielles de repérage par les services municipaux des surfaces de bureaux vacantes par rapport aux locaux commerciaux peuvent expliquer que ces derniers représentent 81 % des locaux concernés par la TFC.

Graphique 13 : Répartition par nature des locaux assujettis à la TFC en 2014



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DGFIP, bureau du cadastre (GF-3A).

L'examen des valeurs locatives cadastrales professionnelles des locaux commerciaux effectivement soumis à la TFC en 2014 met en évidence qu'il s'agit essentiellement de petits commerces :

- ◆ 56 % des locaux (118) ont une valeur locative cadastrale inférieure à 500 €
- ◆ 5,8 % (12) une valeur locative supérieure à 10 000 €
- ◆ deux (1 %) ont une valeur locative supérieure à 100 000 €.

La TFC ne remplit donc pas l'objectif qui lui avait été assigné initialement. Alors que sa mise en place devait permettre de « *lutter contre le phénomène de développement des friches commerciales, certains promoteurs immobiliers [ayant] parfois acheté des surfaces commerciales importantes en centre-ville ou dans certains quartiers et les laiss[er] à l'abandon dans l'attente de les louer au prix fort* », **la taxe sur les friches commerciales s'applique quasiment exclusivement aux petits commerces de communes rurales.** Les entretiens conduits par la mission, ainsi que les informations collectées par les DDFIP dans le cadre des réponses aux courriers adressés aux propriétaires par les services des impôts des entreprises, mettent en évidence des propriétaires commerçants retraités dont le logement personnel est situé au-dessus de l'ancien fonds de commerce, et localisés dans des zones peu attractives.

Par ailleurs, elle ne permet pas l'identification de bureaux vacants susceptibles d'être remis sur le marché sous forme de logements.

4.4.2. La remise sur le marché des locaux assujettis à la taxe sur les friches commerciales est particulièrement lente

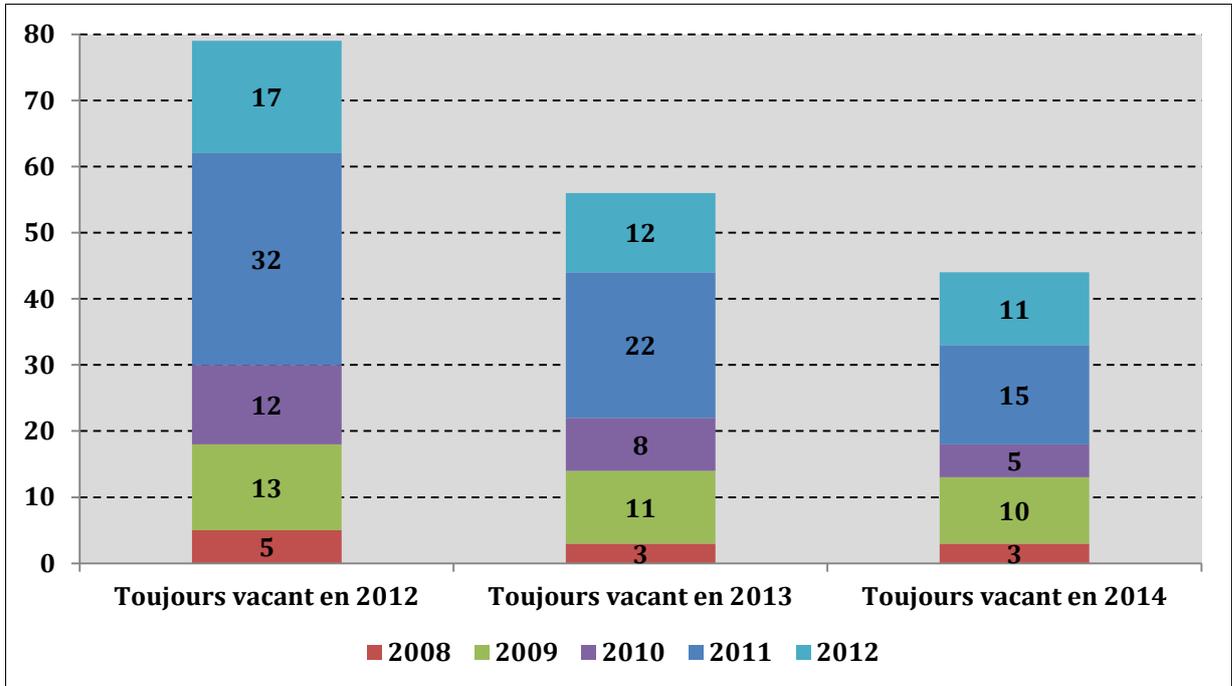
Sur la base des fichiers individuels d'assujettissement à la taxe annuelle sur les friches commerciales, la mission a analysé l'évolution de la cohorte de logements assujettis à la taxe en 2012, dernière année d'application de la taxe sur les locaux en vacants depuis au moins cinq ans.

Sur les 79 locaux ayant fait l'objet d'un assujettissement à la TFC en 2012, 30 faisaient déjà l'objet d'une taxation au titre des friches commerciales depuis au moins deux ans et étaient donc en état de « friche commerciale » depuis plus de sept ans.

Annexe IV

La remise sur le marché des locaux demeure lente. Ainsi, 56 % des locaux assujettis à la TFC en 2012, et donc déjà inoccupés en 2007, l'étaient toujours en 2014. En outre, le stock de locaux remis sur le marché concerne principalement les locaux récemment soumis à la TFC. **Les trois-quarts des locaux assujettis à la TFC en 2008-2009 le sont toujours en 2014. Ces locaux commerciaux sont vacants depuis plus de dix ans et caractérisent une situation sur laquelle l'outil fiscal n'apparaît pas adapté voire contreproductif**

Graphique 14 : Évolution de la cohorte de locaux assujettis à la TFC en 2012 en fonction de leur première année d'imposition



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données DGFIP, bureau du cadastre (GF-3A).

Proposition n° 4 : Supprimer la taxe sur les friches commerciales.

A défaut, suspendre son application tant que le projet de recouplement informatique entre le fichier du cadastre et de la CFE n'a pas abouti.

CONCLUSION

La puissance publique a mis en place depuis 1998 une suite d'outils fiscaux afin de renchérir le coût de la détention de locaux vides pour leurs propriétaires. En 2014, 55 % du parc de logements français entrainé dans le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants ou de la taxe d'habitation sur les logements vacants. L'architecture de ces taxes rend leur recouvrement complexe et particulièrement coûteux pour les services fiscaux compte tenu de leur faible rendement : moins de 110 M€ en 2014 après prise en compte des dégrèvements qui représentent la moitié des montant initialement mis en recouvrement.

Leur efficacité est par ailleurs marginale pour la remise sur le marché des biens. L'impact à la baisse de 0,6 points sur le taux de vacance mesuré par la mission dans les unités urbaines nouvellement soumises à la taxe sur les logements vacants en 2013, reflète davantage un effet indirect de mise à jour des informations relatives aux locaux présumés vacants dans les fichiers fiscaux qu'une réoccupation effective des locaux vides. En pratique, l'efficacité de ces dispositifs est réduite par leur manque d'articulation avec les autres outils de la fiscalité foncière :

- ◆ les disparités géographiques dans le niveau de la taxe d'habitation et les écarts observés entre les valeurs locatives cadastrales et la valeur réelle des biens distordent l'impact économique de ces outils fiscaux. Le coût relatif de la taxe sur les logements vacants pour un propriétaire est trois fois plus faible à Paris qu'à Grenoble ou Marseille ;
- ◆ ces outils ne permettent pas de compenser les effets opposés induits par d'autres dispositions fiscales comme l'abattement de la plus-value immobilière pour durée de détention qui compense, dans les zones les plus tendues, les coûts de détention d'un bien vide et les surtaxes spécifiques à la vacance (cf. Annexe III).

Au terme de son analyse, **la mission plaide en faveur d'un recentrage de ces dispositions initialement pensées pour les zones les plus tendues et progressivement étendues sans cohérence sur le territoire** afin :

- ◆ **d'améliorer l'efficacité** de ces outils et **d'en limiter les effets contreproductifs** observés dans les territoires confrontés à une vacance durable. Le déploiement de la taxe sur les friches commerciales en zone rurale est, à cet effet, particulièrement illustratif. Instaurée pour lutter contre la spéculation des propriétaires de grandes surfaces commerciales, la taxe sur les friches commerciales, dont le rendement est inférieur à 110 k€ en 2014, touche essentiellement des commerçants retraités en zone rurale ;
- ◆ de **simplifier les zonages** de la politique du logement et **d'assurer une meilleure cohérence entre les outils incitatifs et coercitifs** ;
- ◆ de **réduire le coût lié au recouvrement** de ces taxes.

Les dispositions fiscales spécifiquement dédiées à la lutte contre la vacance demeureront toutefois peu opérantes sans un projet d'ajustement de la fiscalité foncière à même de :

- ◆ **prévenir les situations de vacance de longue durée en rééquilibrant le coût de la détention des biens par rapport à leur valeur réelle** ;
- ◆ **ne plus inciter les propriétaires à adopter un comportement de rétention foncière.**

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens. Les formulaires de déclaration des revenus fonciers (n°2044) pourraient intégrer cette déclaration d'occupation au 1^{er} janvier de l'année de déclaration sans nécessiter la mise en place d'une procédure dédiée.

Proposition n°2 : Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales.

Proposition n°3 : Unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension Abis et A.

Proposition n° 4 : Supprimer la taxe sur les friches commerciales.

ANNEXE V

Les réquisitions de logements

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DEUX DES TROIS REGIMES JURIDIQUES DE REQUISITION PERMETTENT UNE MOBILISATION DURABLE DE LOGEMENTS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	4
1.1. Sur le fondement de l'ordonnance du 11 octobre 1945, le préfet dispose d'un large pouvoir de réquisition des locaux vacants en réponse à une « grave crise du logement »	4
1.1.1. <i>La procédure a été instaurée pour répondre à un besoin massif et urgent de logements.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La procédure organise un rapport locatif direct entre le propriétaire et le bénéficiaire qui dispose d'un titre d'occupation temporaire et finance les travaux nécessaires</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>La procédure est pilotée par le préfet, en lien étroit avec les services municipaux.....</i>	<i>6</i>
1.2. La procédure de réquisition créée en 1998 confère au préfet un nouveau pouvoir de réquisition avec attributaire, limité aux propriétaires institutionnels et qui bénéficie à un public démuné.....	7
1.2.1. <i>La procédure de réquisition avec attributaire complète celle de 1945 en restreignant son usage au parc détenu par des personnes morales au profit de publics défavorisés.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>La procédure de réquisition avec attributaire organise un rapport locatif intermédié par un tiers qui donne les logements à bail et réalise les éventuels travaux de mise aux normes d'habitabilité</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>La procédure de réquisition avec attributaire, pilotée par le préfet, est plus complexe et plus longue que celle issue de l'ordonnance de 1945.....</i>	<i>9</i>
1.3. Face à une situation d'urgence et de trouble grave à l'ordre public, le préfet et le maire disposent du pouvoir de réquisitionner des logements, même non vacants, au titre du pouvoir général de police administrative.....	10
1.3.1. <i>Le maire peut, en dehors des procédures de droit commun, procéder à la réquisition de logements pour répondre à des situations d'urgence.....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Lorsque le trouble à l'ordre public s'étend au-delà du territoire d'une commune, la décision de réquisition relève du préfet</i>	<i>11</i>
2. LA MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES DE REQUISITION DEPUIS LES ANNEES 1990 FAIT APPARAÎTRE QUE LEUR USAGE EST PLUS SYMBOLIQUE QU'EFFICACE.....	13
2.1. Les trois campagnes de réquisition mises en œuvre sur le fondement de l'ordonnance du 11 octobre 1945, entre 1990 et 2000, ont mis en évidence les limites de cette procédure.....	13
2.1.1. <i>Pendant l'été 1992, en réaction à l'appel médiatisé de l'abbé Pierre, une procédure de réquisition est lancée contre deux hôtels permettant de mobiliser une centaine de logements.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Les campagnes de réquisitions lancées en 1995 et 1996 illustrent les limites de l'ordonnance de 1945 et préfigurent la création de la procédure de réquisition avec attributaire.....</i>	<i>13</i>

2.2. Les deux campagnes de réquisition de 2001 et 2012 font apparaitre que la nouvelle procédure de réquisition avec attributaire est longue, peu efficace et ne répond pas à l'urgence des situations ayant motivé sa création.....	14
2.2.1. <i>La première campagne de réquisitions avec attributaire n'a débouché sur aucune réquisition effective.....</i>	14
2.2.2. <i>Confrontées aux mêmes difficultés, la campagne initiée en novembre 2012 n'a débouché sur aucune réquisition alors que 10 000 visites ont été effectuées.....</i>	14
3. LE CADRE JURIDIQUE DES REQUISITIONS EST INADAPTE AU CONTEXTE ACTUEL ET POURRAIT ETRE SIMPLIFIE	19
3.1. L'évolution du contexte qui avait justifié la création des procédures de réquisition issues du code de la construction et de l'habitation les a rendues progressivement obsolètes.....	19
3.1.1. <i>L'ordonnance du 11 octobre 1945, instituée pour répondre à des événements exceptionnels n'est plus adaptée à l'évolution des publics à loger et des normes.....</i>	19
3.1.2. <i>La procédure de réquisition avec attributaire répond au besoin d'intermédiation entre locataires et propriétaires mais son impact est réduit du fait des difficultés pour l'intermédiaire à équilibrer financièrement l'opération</i>	19
3.2. La procédure de réquisition de logements pourrait être simplifiée au moyen d'une refonte des deux régimes juridiques régis par le Code de la construction et de l'habitation.....	20
3.2.1. <i>Le champ de la réquisition serait élargi en matière de publics et de locaux.....</i>	20
3.2.2. <i>Les rapports locatifs entre propriétaires et bénéficiaires seraient intermédiés par un attributaire.....</i>	21
3.2.3. <i>Cette procédure de « logement d'office » serait pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus et permettrait d'intervenir en quelques mois.....</i>	21
3.2.4. <i>La procédure pourrait offrir de meilleures garanties d'atteindre l'équilibre économique</i>	21
CONCLUSION.....	23

INTRODUCTION

La protection matérielle du droit de propriété privée est une exigence constitutionnelle, fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. **Le droit de propriété peut toutefois faire l'objet de limitations des conditions de son exercice, afin de permettre à la puissance publique de répondre à l'« objectif à valeur constitutionnelle de droit au logement décent » consacré par le Conseil constitutionnel¹** qui s'est notamment fondé sur le Préambule de la Constitution de 1946².

La réquisition administrative de logements est un moyen à la disposition de la puissance publique pour mettre en œuvre le droit au logement au bénéfice des personnes les plus démunies³ ainsi qu'en dispose l'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation⁴. La réquisition trouve ainsi sa spécificité dans les rapports qu'elle engendre à l'égard du droit de propriété sans remettre en cause ce droit individuel.

Encadré 1 : La protection du droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

La protection matérielle du droit de propriété privée est une exigence constitutionnelle. Elle se fonde sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Le législateur peut y apporter des limitations pour des motifs d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel a précisé la portée et les modalités de son contrôle de la protection du droit de propriété privée.

Le Conseil veille à ce que le droit de propriété bénéficie d'un niveau de protection élevé et à ce que le législateur exerce pleinement sa compétence lorsqu'il prend des dispositions portant atteinte au droit de propriété. Il y a violation de la Constitution lorsqu'aucune « *disposition législative n'institue les garanties permettant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'article 17 de la Déclaration de 1789* »⁵.

Le Conseil assure une protection différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice :

- si la mesure est considérée comme une privation de la propriété privée, elle ne peut être justifiée que par la constatation légalement prévue, de la nécessité publique (contrôle restreint) et l'allocation d'une juste et préalable indemnité (plein contrôle) ;
- en l'absence de privation du droit de propriété, le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice de ce droit est justifiée par des motifs d'intérêt général. Au nombre de ces motifs, le Conseil admet ceux qui ont eux-mêmes une valeur constitutionnelle, mais également ceux de portée juridique moindre comme permettre la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation du sol et du développement urbain, favoriser la mixité sociale⁶.

Source : Cahiers du Conseil constitutionnel n° 31 : Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées.

¹ CC, décision 94-359 DC du 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat.

² Il s'est fondé notamment sur ses dixième et onzième aliéas qui disposent que : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* » et que « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

³ L'article 1^{er} de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, affirme que ce dernier constitue un « *devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* ».

⁴ Introduit par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, il énonce que la procédure de réquisition avec attributaire garantit le droit au logement.

⁵ CC, 22 sept. 2010, N°2010-33 QPC, *Société Esso SAF*.

⁶ CC, 07 déc. 2000, N°2000-436 DC, *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

Annexe V

Par la réquisition administrative, un **propriétaire est contraint de céder temporairement l'usage de son bien immobilier à une personne privée de logement**. Initialement prévue pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée en cas de mobilisation, le ministre de la guerre pouvait réquisitionner, moyennant compensation, les biens et services nécessaires à la campagne⁷. La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, modifiée par l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services, a donné naissance à la procédure de réquisition civile. Il s'agit d'une **prérogative de puissance publique particulièrement forte puisque que le recours à l'exécution forcée lui est possible**⁸.

Réquisition de logement, droit de préemption et droit d'expropriation permettent aux personnes publiques, dont l'État, **d'acquérir la maîtrise d'un bien immobilier**. Toutefois, la réquisition de logement, se singularise des modes de cession forcée de biens, dans la mesure où :

- ◆ **elle n'emporte pas le transfert de la propriété ;**
- ◆ **elle ne suppose pas, contrairement à l'exercice du droit de préemption, la mise en vente préalable du bien par le propriétaire.**

La réquisition permet donc une **utilisation temporaire des biens immeubles par la puissance publique**, ou, selon les termes du Conseil d'État, l'exercice d'un « **pouvoir de logement d'office**⁹ ».

Encadré 2 : Le droit de préemption et le droit d'expropriation

- Correspondant à la mise en œuvre d'un **droit préférentiel d'achat, le droit de préemption**, est une procédure permettant à une personne publique d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier librement mis en vente par une personne privée ou morale, dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain d'intérêt général. Le propriétaire du bien n'est pas libre de le vendre à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. Le droit de préemption peut être exercé sur les terrains de toute nature appartenant à des personnes privées ou morales sur les bâtiments, maisons individuelles, immeubles en copropriété et appartements.
- **Le droit d'expropriation**, dont le fondement est l'article 17 de la Déclaration de droits de l'Homme et du Citoyen¹⁰, permet à l'État de **contraindre une personne à céder la propriété d'un immeuble pour des raisons justifiées par l'utilité publique et moyennant une indemnité préalable**. Cette procédure contribue à la réalisation d'ouvrages et d'aménagements urbains. Les juges considèrent que la condition d'utilité publique est remplie dès lors que : le projet est réellement justifié, qu'il ne peut pas être évité (le recours à l'expropriation n'est possible qu'à l'épuisement de solutions, comme l'acquisition amiable, le droit de préemption...) et que l'atteinte à la propriété n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Source : Service-public.fr et code de l'urbanisme.

⁷ Pouvoir introduit par la loi du 3 juillet 1877.

⁸ Tribunal des conflits (TC), 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint Just*. Cet arrêt ouvre trois exceptions à l'interdiction de principe de recours à l'exécution forcée : lorsque la loi l'autorise expressément ; lorsqu'il y a urgence ; soit par défaut lorsqu'il n'existe pas de sanctions pénales.

⁹ Conseil d'État (CE), 11 juillet 1980, *Lucas*.

¹⁰ « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Annexe V

La présente annexe détaille les travaux conduits par la mission et relatifs à :

1. l'examen du cadre juridique des différentes procédures de réquisition ;
2. l'analyse de l'efficacité des dernières campagnes de réquisition de logements ;
3. l'identification des limites de cet outil pour répondre aux besoins de remise sur le marché de logements vides.

1. Deux des trois régimes juridiques de réquisition permettent une mobilisation durable de logements par la puissance publique

Le pouvoir de réquisition appartient soit au maire, soit au préfet de département. Le déroulement de la procédure, les conditions qui doivent être réunies pour justifier son déclenchement, les catégories de locaux susceptibles d'être réquisitionnés et les publics bénéficiaires, sont encadrés par les textes législatifs et réglementaires ainsi que par la jurisprudence.

1.1. Sur le fondement de l'ordonnance du 11 octobre 1945, le préfet dispose d'un large pouvoir de réquisition des locaux vacants en réponse à une « grave crise du logement¹¹ »

L'ordonnance du 11 octobre 1945, qui fonde le pouvoir de réquisition du préfet, a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par l'ordonnance du 21 décembre 1958. Elle est aujourd'hui codifiée aux articles L. 641-1 à 641-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

1.1.1. La procédure a été instaurée pour répondre à un besoin massif et urgent de logements

1.1.1.1. La réquisition est prévue pour permettre à la puissance publique de répondre à une « grave crise du logement »

Promulguée par le gouvernement d'unité nationale à la Libération, l'ordonnance du 11 octobre 1945 confère au préfet de département un **pouvoir de réquisition, qu'il peut mettre en œuvre lorsque qu'il existe une situation de « grave crise du logement »** comme cela a été le cas de l'après-guerre ou lors de l'arrivée massive des rapatriés à la fin de la guerre d'Algérie.

L'interprétation retenue pour caractériser la « gravité » de la « crise du logement » s'est toutefois élargie pour prendre en compte les situations de déséquilibres économiques du marché du logement, le Conseil d'État ayant jugé, dans son arrêt Lucas du 11 juillet 1980, que d'« importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales révélaient la persistance d'une situation de crise grave rendant applicables les mesures exceptionnelles » prévues au CCH (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : La notion de « grave crise du logement » selon la jurisprudence du Conseil d'État

Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur cette notion de « grave crise du logement » lors de l'affaire Lucas. En l'espèce le préfet de Paris avait prononcé un arrêté de réquisition le 24 novembre 1972 à l'encontre de trois appartements possédés par M. Serge Lucas dans le 13^{ème} arrondissement. Se fondant sur le moyen tiré de ce qu'à la date à laquelle sont intervenus les arrêtés, le préfet n'était plus compétent pour user du droit de réquisition du fait de la cessation de la crise du logement à Paris, M. Serge Lucas a formé un recours en annulation contre ces arrêtés.

Le Conseil d'État, par l'arrêt *Lucas* du 11 juillet 1980 rendu en Assemblée, rejette la requête de M. Serge Lucas en considérant que « l'existence en 1972 d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales révélait la persistance d'une situation de crise grave rendant applicables les mesures exceptionnelles prévues [par le] code, et notamment, l'exercice du pouvoir de logement d'office conféré au préfet ». Dans ses conclusions, le

¹¹ Article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation.

commissaire du gouvernement la caractérise par l'impossibilité pour certains ménages d'accéder au logement en raison « d'une dramatique discordance entre le niveau des loyers et les possibilités financières de certaines catégories de la population ».

Source : Arrêt Lucas du Conseil d'État du 11 juillet 1980 et conclusions associées du commissaire du gouvernement.

1.1.1.2. La réquisition doit permettre le relogement de personnes mal logées, dépourvues de logements ou en cours d'expulsion

L'objectif de l'ordonnance était d'offrir rapidement un logement à un large public. C'est pourquoi le texte cite comme publics visés :

- ◆ les **personnes dépourvues de logement ou logées** dans des conditions manifestement insuffisantes ;
- ◆ les personnes à l'encontre desquelles une décision de justice définitive ordonnant leur expulsion est intervenue¹².

La procédure prévoit¹³ néanmoins que, préalablement à toute attribution, les bénéficiaires potentiels s'identifient auprès du service municipal du logement (ou la mairie si ce service n'existe pas), structure temporaire créée par arrêté interministériel sur proposition du maire et dont les dépenses sont prises en charge, provisoirement, par l'État.

1.1.1.3. La liste des locaux qui peuvent faire l'objet d'une réquisition est large

Le critère retenu est celui de **l'usage qui est fait des locaux**. Sont concernés les locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, qu'ils soient **prévus pour l'habitation** ou à **caractère artisanal ou professionnel ainsi que les logements accessoires à ces catégories de locaux**¹⁴ :

- ◆ les **locaux vacants**¹⁵ sont ceux qui ne disposent pas d'un bail légal en vigueur, soit qu'il soit expiré ou non reconduit, soit qu'il ait été résilié par décision de justice. Le maintien sans titre dans les lieux de tout occupant ne fait pas perdre au local sa qualité de local vacant ;
- ◆ le **caractère inoccupé d'un logement**¹⁶ découle d'une absence constatée d'habitation, puisque sont considérés comme inoccupés ceux demeurés effectivement inhabités depuis plus de six mois au moins ou bien ceux qui ne constituent pas pour leur détenteur le lieu de leur résidence principale ;
- ◆ les **logements sont considérés comme insuffisamment occupés**¹⁷ s'ils comportent un nombre de pièces habitables supérieur de plus de deux au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale.

¹² Article L. 641-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹³ Article L. 641-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴ Article L. 641-12 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁵ Article R. 641-2 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁶ Article R. 641-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁷ Article R. 641-4 du code de la construction et de l'habitation.

1.1.2. La procédure organise un rapport locatif direct entre le propriétaire et le bénéficiaire qui dispose d'un titre d'occupation temporaire et finance les travaux nécessaires

Le **rapport locatif entre le propriétaire et le locataire est direct**. Le locataire doit régler une indemnité d'occupation dont le montant est fixé par accord amiable avec le propriétaire ou à défaut par décision judiciaire. L'État se porte garant pour le bénéficiaire et procède au règlement des impayés.

La durée de réquisition est courte, un an renouvelable quatre fois, ce qui porte **la durée maximale à cinq ans**. Elle peut toutefois être prolongée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus et « indéfiniment », à titre dérogatoire, dans le cas des personnes âgées sous un certain plafond de ressources.

Le bénéficiaire dispose du droit de réaliser ou faire réaliser les travaux strictement indispensables pour rendre les lieux propres à l'habitation sans que le propriétaire puisse s'y opposer. **Les travaux sont à la charge du bénéficiaire**.

A l'expiration de la réquisition, le propriétaire peut mettre en demeure le bénéficiaire de remettre les locaux en état. La procédure ne prévoit aucun système d'accompagnement et de relogement. Le bénéficiaire qui se maintiendrait dans les lieux est passible de sanction.

1.1.3. La procédure est pilotée par le préfet, en lien étroit avec les services municipaux

La procédure débute par une phase **d'enquête menée par le service municipal du logement ou des agents assermentés**. Les conclusions de l'enquête proposant une attribution d'office sont communiquées au propriétaire qui dispose de huit jours pour les contester. A l'expiration de ce délai ou en l'absence de contestation sérieuse, le service municipal du logement, ou le maire saisit le préfet de département d'une proposition de réquisition.

Le texte prévoit également que le préfet peut avoir, à titre transitoire, l'initiative de la réquisition après avis du maire¹⁸. Toutefois, les dispositions règlementaires et le rôle central donné au service municipal du logement laissent à penser que la **procédure est initiée principalement par la commune qui dispose d'une connaissance fine et d'un suivi régulier du parc de logements**.

Titulaire du pouvoir de réquisition, le préfet prend un arrêté de réquisition dont il informe le propriétaire et le bénéficiaire. En l'absence de réponse ou de contestation sérieuse du propriétaire sous dix jours, une tentative amiable de prise de possession des lieux est mise en place. En cas d'échec de cette tentative amiable, le préfet est saisi par le service du logement ou le maire. Soit il rapporte son ordre de réquisition soit il en poursuit l'exécution, en requérant si besoin, le concours de la force publique.

Le préfet a ensuite qualité pour gérer l'exécution de la réquisition, en particulier pour statuer sur les demandes de prorogation ou pour mettre en demeure le propriétaire d'un immeuble réquisitionné d'en assurer la gestion.

Le préfet prononce et notifie au propriétaire et au bénéficiaire la levée de la réquisition. En cas de refus par le bénéficiaire de quitter les lieux, le préfet et le propriétaire peuvent saisir le procureur de la République qui peut requérir du tribunal de grande instance l'application des sanctions légalement prévues intervenant en plus de l'ordre d'expulsion.

¹⁸ Article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation.

La procédure de réquisition de 1945 constitue une **réponse de la puissance publique à l'incapacité du marché du logement à absorber des chocs importants et violents de demande**. L'État intervient pour mobiliser le parc de logements inutilisés ou insuffisamment utilisés. Cette procédure offre une solution locative temporaire permettant à des personnes privées de logement de disposer d'un toit –quel qu'il soit et, en particulier, quel que soit son état– en attendant qu'elles puissent par elles-mêmes trouver durablement un logement.

1.2. La procédure de réquisition créée en 1998 confère au préfet un nouveau pouvoir de réquisition avec attributaire, limité aux propriétaires institutionnels et qui bénéficie à un public démuné

Ce pouvoir de réquisition est mis en œuvre par le préfet dans les communes où existent « *d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements* ».

Ce nouveau régime présente trois particularités :

- ◆ sont concernés uniquement les locaux détenus par des personnes morales ;
- ◆ les locaux réquisitionnés sont donnés en jouissance à un attributaire ;
- ◆ l'attributaire a la charge d'y loger et d'accompagner des personnes défavorisées.

1.2.1. La procédure de réquisition avec attributaire complète celle de 1945 en restreignant son usage au parc détenu par des personnes morales au profit de publics défavorisés

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions met en place une nouvelle procédure de réquisition, appelée réquisition avec attributaire, à la disposition des préfets. La lecture des débats parlementaires met en évidence la volonté du législateur de :

- ◆ **mettre fin aux « scandales » d'immeubles laissés vacants par des propriétaires institutionnels ;**
- ◆ compléter la procédure prévue par l'ordonnance du 11 octobre 1945, dont la mise en œuvre a montré ses limites en matière d'accompagnement des publics relogés, de financement des travaux de réhabilitation et à leur amortissement.

Contrairement à l'ordonnance de 1945, la **liste des locaux pouvant faire l'objet d'une réquisition est restreinte aux locaux détenus par des personnes morales**¹⁹, hors sociétés civiles immobilières (SCI) constituées exclusivement entre parents²⁰, et **qui sont vacants depuis plus de douze mois**²¹. Le critère retenu n'est donc plus celui de l'usage mais celui de la catégorie juridique du propriétaire, en l'espèce, une personne morale. Les textes permettent de réquisitionner tout type de local, aussi bien à usage de logement que commercial ou professionnel, dès lors que la condition de durée de vacance est vérifiée.

En outre, les bénéficiaires de la réquisition sont directement désignés par le préfet et doivent **justifier de ressources inférieures à un plafond, fixé par décret, à 60 % du plafond de ressources exigé pour l'attribution d'un logement d'habitation à loyer modéré**²².

¹⁹ Etablissement public, société d'économie mixte, compagnie d'assurance, banques, etc.

²⁰ Article L. 642-2 du Code de la construction et de l'habitation.

²¹ Le texte initial prévoyait 18 mois. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a abaissé cette durée à 12 mois.

²² Article R. 642-11 du Code de la construction et de l'habitation.

1.2.2. La procédure de réquisition avec attributaire organise un rapport locatif intermédié par un tiers qui donne les logements à bail et réalise les éventuels travaux de mise aux normes d'habitabilité

L'acte de réquisition donne la **jouissance des locaux à un attributaire qui sert d'intermédiaire entre les propriétaires réquisitionnés et les personnes bénéficiaires**. Désigné par le préfet et conformément à l'article L. 642-3 du Code de la construction et de l'habitation, **l'attributaire est une personne morale**, qui peut être :

- ◆ l'État lui-même ;
- ◆ une collectivité territoriale ;
- ◆ un organisme HLM ;
- ◆ une société d'économie mixte ;
- ◆ un organisme agréé pour la construction de logements sociaux ou pour l'intermédiation locative.

La durée de la réquisition, allongée par rapport à l'ordonnance de 1945, est comprise entre un an et six ans. **Cette durée peut être portée à douze ans lorsque des travaux importants doivent être réalisés par l'attributaire**, notamment en cas de travaux de transformation en logements de locaux non affectés initialement à cet usage ou lorsque les logements sont dans un état très dégradé et doivent faire l'objet d'importants travaux de mise aux normes d'habitabilité.

Les relations entre, d'une part, l'attributaire et le bénéficiaire et, d'autre part, le titulaire des droits d'usage et l'attributaire, sont régies par des dispositions spécifiques.

L'attributaire donne à bail les logements réquisitionnés pour une durée d'un an (ou pour la durée restant à courir pour la réquisition) aux personnes bénéficiaires désignées par le préfet. Aucun dépôt de garantie ou de cautionnement ne peut être exigé. Les bénéficiaires paient à l'attributaire un loyer dont le montant est fixé par décret et déterminé en fonction du prix de base au mètre carré de surface habitable.

A compter de la prise de possession des locaux, **l'attributaire verse mensuellement une indemnité au titulaire du droit d'usage, sous la forme d'un loyer**, dont le montant est déterminé en fonction du prix de base au mètre carré de surface habitable déterminé par décret, **déduction faite des travaux réalisés et des frais de gestion dont les conditions d'amortissement sont également fixées par décret. Les travaux sont réalisés aux frais de l'attributaire** qui informe le propriétaire de leur nature et de leurs délais d'exécution. A l'issue de la réquisition, le titulaire des droits d'usage qui souhaiterait remettre les locaux en l'état initial, peut saisir le juge judiciaire pour obtenir une indemnisation tenant compte du coût des travaux qu'il engage à cette fin.

Trois mois avant l'expiration du bail, le préfet a la faculté de proposer à l'occupant un relogement correspondant à ses besoins et possibilités. Sauf motif légitime et sérieux, l'occupant qui refuse cette offre est déchu de tout titre d'occupation au terme de son bail. A défaut d'offre de relogement, le bail est automatiquement reconduit pour une durée d'un an (ou pour la durée de la réquisition restant à courir si celle-ci est inférieure à un an).

Un mécanisme particulier est prévu à la fin de la réquisition. En l'absence de bail conclu entre le titulaire du droit d'usage et l'occupant au plus tard trois mois avant l'expiration de la réquisition, l'attributaire peut formuler une offre de relogement à l'occupant, à défaut de quoi cette offre devient une obligation pour le préfet.

Encadré 4 : Encadrement de la procédure de réquisition avec attributaire par le Conseil constitutionnel

Dans sa décision du 29 juillet 1998 portant sur la loi relative à la lutte contre les exclusions, le Conseil

constitutionnel (CC) a été amené à examiner la procédure de réquisition de logements vacants. Il fonde son jugement sur le degré de l'atteinte au droit de propriété en considérant que le nouveau dispositif n'emporte pas, par lui-même, privation de ce droit et que la limitation qu'il y apporte est justifiée par la mise en œuvre de l'objectif à valeur constitutionnelle qu'est la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. En l'espèce, le législateur avait pris le soin d'entourer la procédure de garanties, procédurales et de fond, suffisantes.

Le CC a néanmoins assorti cette appréciation d'une réserve d'interprétation relative à la « sortie de réquisition », l'article L. 642-17 du code de la construction et de l'habitation ne pouvant être interprété comme conférant au bénéficiaire un titre d'occupation des lieux, à l'expiration de la durée de réquisition au cas où le préfet ne lui aurait pas proposé un logement correspondant à ses besoins et ses possibilités.

Dans sa décision QPC du 30 septembre 2011, le CC se penche sur la question de la définition du droit de propriété dans le cadre d'un procès contre une expulsion. Il rappelle et synthétise sa jurisprudence issue de sa décision du 29 juillet 1998 en affirmant d'une part, la nature constitutionnelle tant du droit de propriété que l'objectif que constitue la possibilité pour toute personne de bénéficier d'un logement décent, et d'autre part, la compétence du législateur pour mettre en œuvre cet objectif en apportant, s'il l'estime nécessaire, des limitations au droit de propriété.

Source : Cahiers du Conseil constitutionnel n° 31 : Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées.

1.2.3. La procédure de réquisition avec attributaire, pilotée par le préfet, est plus complexe et plus longue que celle issue de l'ordonnance de 1945

La procédure de réquisition avec attributaire est exclusivement d'initiative préfectorale. A ce titre, la charge d'identifier les logements susceptibles d'être réquisitionnés incombe aux services préfectoraux :

1. la procédure commence par une phase de recensement qui s'appuie en premier lieu sur les informations dont disposent les services fiscaux sur la vacance. Des agents assermentés assistent le préfet dans cette phase en menant des visites sur place pour constater la vacance et l'état des locaux identifiés ;
2. le préfet sollicite l'avis du maire, avis consultatif, avant de notifier aux titulaires des droits d'usage des locaux son intention de procéder à leur réquisition. Cette notification, adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, indique les motifs et la durée de la réquisition envisagée ;
3. le titulaire des droits d'usage dispose de deux mois pour manifester son accord ou son opposition. La procédure de réquisition est suspendue s'il s'engage à mettre fin de lui-même à la vacance par une remise sur le marché privé ou une entrée dans le parc social, ou encore s'il s'engage à réaliser des travaux. Dans ce cas, l'échéancier est subordonné à un délai de 24 mois et est soumis à l'approbation du préfet ;
4. en cas d'accord, d'absence de justification utile ou si les engagements pris par le propriétaire ne sont pas tenus, le préfet peut prendre un arrêté de réquisition dont il assure l'exécution, si nécessaire avec le concours de la force publique.

La procédure de réquisition avec attributaire est donc plus longue que la procédure instaurée par l'ordonnance de 1945. **Sans compter la phase initiale d'enquête par les services déconcentrés, la procédure s'étale sur au minimum 4 mois et peut prendre jusqu'à 26 mois dans le cas où des travaux sont à réaliser et ce avant que la réquisition puisse être effectivement arrêtée.**

1.3. Face à une situation d'urgence et de trouble grave à l'ordre public, le préfet et le maire disposent du pouvoir de réquisitionner des logements, même non vacants, au titre du pouvoir général de police administrative

1.3.1. Le maire peut, en dehors des procédures de droit commun, procéder à la réquisition de logements pour répondre à des situations d'urgence

Le maire tient de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales un **pouvoir général de police administrative**, qui dispose que « *la police municipale a pour finalité d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* », ce qui inclut notamment le soin de « *pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* » (alinéa 5).

Les réquisitions municipales sont soumises à des conditions strictes qui tiennent à l'existence :

- ◆ d'une **situation d'urgence**. La condition de l'urgence s'apprécie au regard du caractère prévisible ou imprévisible du fait générateur. Cette procédure est, par exemple, adaptée pour répondre au besoin de relogement temporaire de personnes suite à une catastrophe naturelle ;
- ◆ d'un **trouble grave à l'ordre public lié au manque de logement**.

En outre, la jurisprudence a strictement encadré l'exercice de ce pouvoir (cf. Encadré 5) **qui ne peut être exercé qu'à titre subsidiaire par le maire**, c'est-à-dire s'il s'avère impossible pour lui de procurer un abri aux intéressés :

- ◆ par les procédés de droit commun ou par ceux que détient le préfet ;
- ◆ après saisine de l'autorité préfectorale, en cas d'absence de réponse de cette dernière.

Le maire peut prononcer la réquisition sans fixer un terme à la mesure mais il doit **décider sa levée aussitôt que les circonstances l'ayant justifiée ont disparu**. La réquisition au titre des pouvoirs généraux de police répond donc à des **situations d'urgence à caractère exceptionnel**.

Encadré 5 : La jurisprudence du Conseil d'État sur les réquisitions municipales de logement au titre des pouvoirs de police du maire

Les maires tiennent de leur compétence de police administrative générale le pouvoir de réquisition sans que les textes leur reconnaissent explicitement cette prérogative. La jurisprudence est sur ce point constante (CE, 15 févr. 1961, *Werquin*) et subordonne l'exercice de ce pouvoir à l'existence d'une situation d'urgence qui soit de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public (CE, 17 juin 1949, *Regnault*).

S'agissant de la réquisition de logement, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'ordonnance du 11 octobre 1945 n'ont pas supprimé le droit de requérir des logements pour accueillir des familles sans abris exercé par le maire au titre de ces pouvoirs de police municipale (CE, 8 mai 1981, *SA d'HLM*), à condition qu'ils ne s'exercent qu'à titre exceptionnel lorsque le défaut de logement est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public. Par ailleurs, ce pouvoir ne peut être utilisé qu'à titre subsidiaire par le maire, c'est-à-dire s'il s'avère impossible pour lui de procurer un abri aux intéressés « par les procédés de droit commun » (CE, 4 déc. 1957, *Cabanie*), ce qui signifie soit à l'amiable (CE, 1^{er} avr. 1960, *Rousseau*) soit en s'adressant au préfet pour la mise en œuvre de la procédure ordinaire en matière de réquisition (CE, 28 avr. 1961, *Cne Cormeilles-en-Parisis* ; CE, 7 juil. 1961, *Ville Agen* ; CE, 19 oct. 1963, *Godier*) en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 641-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Le juge a pu préciser l'encadrement de ce pouvoir et ces conditions d'utilisation en fonction des cas d'espèce qu'il a été amené à juger.

S'agissant de l'urgence :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la famille bénéficiant de la réquisition a quitté son logement sans que le jugement d'expulsion ait été mis à exécution (CE, 29 déc. 1997, *préfet Val-de-Marne*) ;

Annexe V

- le retard mis par le maire à prendre les mesures adaptées au relogement d'une famille fait obstacle à la reconnaissance de l'urgence (CE, 18 oct. 1989, *Cne Pugnac c/ banque la Hénin*).

S'agissant du caractère subsidiaire :

- le maire doit respecter un « délai suffisant » entre la saisine de l'autorité préfectorale afin d'obtenir la mise en œuvre de la procédure normale de relogement et son ordre de réquisition (CE, 3 nov. 1982, *Cne Fleury-Mérogis*) ;
- la gravité des troubles à l'ordre public et l'urgence consécutive au passage d'une tempête tropicale permettent d'admettre la légalité d'une réquisition de logements par le maire sans qu'une saisine préfectorale préalable ait été effectuée (CAA Bordeaux, 20 nov. 2000, *Centre gestion œuvres sociales hospitalières*).

Source : Jurisclasseur administratif, fascicule 480 : réquisitions de biens, exercice du droit de réquisition.

1.3.2. Lorsque le trouble à l'ordre public s'étend au-delà du territoire d'une commune, la décision de réquisition relève du préfet

En vertu de l'alinéa 4 de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet de département dispose d'un pouvoir de réquisition de police visant à préserver ou restaurer l'ordre public par arrêté motivé sur le territoire de toutes les communes du département, plusieurs d'entre elles et, plus généralement, **lorsque le champ d'application des mesures excède le territoire d'une commune.**

Ce pouvoir de réquisition est subordonné à la réunion de trois conditions cumulatives :

- ◆ l'urgence et la nécessité impérieuse à assurer ou préserver l'ordre public ;
- ◆ des mesures proportionnées aux nécessités de l'ordre public ;
- ◆ l'absence ou l'échec d'autres moyens de police ou conventionnels.

La réquisition cesse à l'échéance de la durée prévue dans la décision préfectorale. Cette échéance doit être adaptée aux nécessités de l'ordre public. Elle correspond en général à la fin des troubles ou risque de troubles à l'ordre public auxquels la réquisition permettait de faire face.

Encadré 6 : La jurisprudence administrative sur le pouvoir général de réquisition du préfet

Le pouvoir de réquisition de police du préfet ayant été explicitement consacré par la loi, le Conseil constitutionnel a validé que ce pouvoir n'a vocation à être mis en œuvre qu'en « cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition ». Le Conseil d'État a jugé que le préfet ne peut prendre que des mesures imposées par l'urgence (CE, 9 déc. 2003, *M^{me} Aguilhon et autres*). Si l'atteinte constatée à l'ordre public permet au préfet de mettre en œuvre son pouvoir de réquisition, l'atteinte prévisible lui permet également d'avoir recours à cette mesure. Ainsi le juge a considéré comme légales une réquisition d'un terrain communal pour y installer une aire d'accueil de grand passage des gens du voyage, en l'absence d'autres terrains appropriés et compte tenu des risques pour l'ordre public induits par l'installation sauvage de ces personnes sur des terrains non adaptés (TA Grenoble, 11 oct. 2008, *Commune de Saint Martin le Vinoux*) ou encore la réquisition des personnels d'un dépôt de carburant pour procéder à la mobilisation des réserves de carburant afin de limiter les troubles à l'ordre public liés à la pénurie d'essence (TA Versailles, 23 oct. 2010, *Lefebvre et autres*).

Conformément aux grands principes de droit administratif, **la mesure de police doit être proportionnée à ce qui est nécessaire pour faire cesser le trouble à l'ordre public.** Les arrêtés de réquisition doivent être limités dans le temps et dans le nombre des personnes réquisitionnés. Ils ne doivent pas par leur caractère excessif ou trop général, aboutir à remettre en cause le droit de grève (TA Melun, 22 oct. 2010, *CGT et autres*, TA Nantes, 25 oct. 2010, *Evain et autres*). Toutefois lorsque la sécurité ou la continuité ne peuvent être assurés qu'en réquisitionnant la totalité des agents en grève, la réquisition n'est pas jugée comme disproportionnée (TA Marseille, 30 nov. 2006, *Tolinos*).

La réquisition est subsidiaire. Avant d'y avoir recours, le préfet doit s'assurer et justifier qu'il n'y a pas d'autre moyen adapté afin de satisfaire aux besoins essentiels de la population. Ainsi, est illégale la

Annexe V

réquisition de pilotes de ligne au profit du SAMU si d'autres hélicoptères appartenant à la sécurité civile, à la gendarmerie nationale ou à l'armée sont mobilisables pour assurer le transport sanitaire d'urgence par voie aérienne (TA Rennes, 28 janv. 2008, *Syndicat national des pilotes de ligne*).

Source : Jurisclasseur administratif, fascicule 480 : réquisitions de biens, exercice du droit de réquisition.

2. La mise en œuvre des procédures de réquisition depuis les années 1990 fait apparaître que leur usage est plus symbolique qu'efficace

Trois périodes sont identifiables :

- ◆ après-guerre et jusque dans les années 1960, la réquisition de logements sur le fondement de l'ordonnance du 11 octobre 1945 a été régulièrement utilisée²³. Toutefois la mission n'a pas été en mesure de disposer d'éléments pour établir un bilan quantifié de son utilisation sur la période ;
- ◆ entre les années 1970 et 1990 la procédure a été progressivement délaissée²⁴ sans pour autant faire l'objet d'une actualisation ;
- ◆ depuis les années 1990, cinq campagnes de réquisition d'initiative nationale, concentrées sur la région parisienne, ont eu lieu sur les fondements de l'ordonnance de 1945 et de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (cf. *supra*).

2.1. Les trois campagnes de réquisition mises en œuvre sur le fondement de l'ordonnance du 11 octobre 1945, entre 1990 et 2000, ont mis en évidence les limites de cette procédure

2.1.1. Pendant l'été 1992, en réaction à l'appel médiatisé de l'abbé Pierre, une procédure de réquisition est lancée contre deux hôtels permettant de mobiliser une centaine de logements

Le 14 juillet 1992, l'abbé Pierre interpelle le gouvernement pour lui demander d'intervenir en faveur des mal-logés²⁵. La réquisition de deux hôtels murés par la police (rue Saint-Denis et rue de Budapest, à Paris) est décidée ainsi que leur rénovation, permettant de créer une centaine de logements.

La tentative de déploiement d'un plan de réquisition à plus grande échelle se heurte à la mauvaise connaissance du parc de logements vacants, les estimations disponibles ne reflétant ni le nombre ni l'état réel des logements vacants (cf. Annexe I). *In fine*, le gouvernement n'a pas envisagé de réquisitions supplémentaires.

2.1.2. Les campagnes de réquisitions lancées en 1995 et 1996 illustrent les limites de l'ordonnance de 1945 et préfigurent la création de la procédure de réquisition avec attributaire

Le contexte est similaire à celui de 1992. Des acteurs de la société civile, notamment l'association Droit au logement (DAL), organisent l'occupation d'un immeuble à Paris. Le président Jacques Chirac lance deux campagnes successives de réquisitions en région parisienne. **Leur mise en œuvre effective a nécessité des adaptations par rapport aux principes généraux de l'ordonnance du 11 octobre 1945 qui préfigurent la création de la procédure de réquisition avec attributaire en 1998 :**

²³ Conclusions du commissaire du gouvernement sur l'affaire Lucas (cf CE, 11 juil. 1980, *Lucas*) : « Lorsque la requête de M. Lucas a été enregistrée à votre secrétariat, tout donnait à penser qu'il s'agissait d'une affaire banale de réquisition comme vous avez eu à en juger des centaines pendant les années cinquante et soixante [...] »

²⁴ Conclusions du commissaire du gouvernement sur l'affaire Lucas (cf CE, 11 juil. 1980, *Lucas*) : « Mais l'avocat auquel l'affaire a été confiée en appel, sans doute frappé comme nous l'avons été par la disparition presque totale de ce genre d'affaire du Recueil de vos décisions comme de vos rôles [...] ».

²⁵ Cet appel national est notamment motivé par un squat de grande ampleur : plus de 1 500 personnes installées devant le château de Vincennes.

Annexe V

- ◆ les immeubles réquisitionnés appartenait à des personnes morales, essentiellement des banques et des compagnies d'assurance ;
- ◆ le montant de l'indemnité d'occupation n'a pas été fixé par accord entre le bénéficiaire et le prestataire mais il a été négocié entre l'État et les propriétaires ;
- ◆ les travaux de réhabilitation ont fait l'objet de subvention de l'État.

811 logements, répartis entre 42 immeubles dont la majorité ont été vendus à des bailleurs sociaux²⁶ (33 des 42 immeubles concernés étaient consolidés dans le parc social en 2001), ont été réquisitionnés.

Tableau 1 : Logements visés par la campagne de réquisitions du président Jacques Chirac

Campagnes de réquisitions	Paris	Banlieue parisienne
Plan du 18 août 1995	400	50
Plan du 16 janvier 1996	491	80

Source : Rapport n°856, tome III de M. Alain Cacheux fait au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale lors des débats parlementaires sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

2.2. Les deux campagnes de réquisition de 2001 et 2012 font apparaitre que la nouvelle procédure de réquisition avec attributaire est longue, peu efficace et ne répond pas à l'urgence des situations ayant motivé sa création

2.2.1. La première campagne de réquisitions avec attributaire n'a débouché sur aucune réquisition effective

La procédure de réquisition avec attributaire a été utilisée pour la première fois en 2001. La campagne, menée uniquement en région parisienne a mobiliser 26 agents pour identifier 104 immeubles ou logements pouvant faire l'objet d'une réquisition parmi les 96 000 indiqués comme vacants dans les bases fiscales. Aucune réquisition n'a finalement été arrêtée.

Tableau 2 : Nombre d'adresses de locaux vacants aux différentes étapes de la procédure

Donnée suivie	Fichier des services fiscaux	Identifiées par les services pour un suivi particulier	Locaux à usage commercial ou déjà détruits	Travaux trop lourds	Réquisitions engagées
Nombre d'adresses de locaux vacants	96 000	104	70	34	0

Source : Rapport n°95 du sénateur Dominique Braye, au nom de la commission du Sénat de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant.

2.2.2. Confrontées aux mêmes difficultés, la campagne initiée en novembre 2012 n'a débouché sur aucune réquisition alors que 10 000 visites ont été effectuées

La campagne lancée en novembre 2012 par la ministre du logement M^{me} Cécile Duflot, s'est déployée sur trois régions situées en zone tendue :

- ◆ la région de Paris Ile-de-France ;
- ◆ la région Rhône-Alpes : le Rhône (69) pour l'agglomération lyonnaise et l'Isère (38) pour la zone grenobloise ;

²⁶ Source : Réponse du ministère du logement à la question écrite N°28065 de M^{me} Nicole Borvo Cohn-Seat, publiée au JO du Sénat du 25/01/2001.

Annexe V

- ◆ la région Provence-Alpes-Côte-D'azur : les Bouches-du-Rhône (13) pour l'agglomération marseillaise, le Var (83) et les Alpes-Maritimes (06) pour la zone urbaine niçoise.

2.2.2.1. La procédure a mobilisé de manière importante des moyens dans les services déconcentrés de l'État

Le pouvoir de réquisition appartient au préfet qu'il l'exerce avec le concours et le soutien des services déconcentrés sous son autorité. Ont été mobilisés :

- ◆ en Ile-de-France les agents de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (DRIHL)
- ◆ en Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte-D'azur se sont les agents des directions départementales des territoires (DDT) sous le contrôle et le pilotage des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR).

Tableau 3 : Nombre d'agents mobilisés aux différentes étapes de la procédure de réquisition avec attributaire dans les régions et départements concernés

Phase de la réquisition	Ile-de-France	PACA	Rhône-Alpes
Phase de repérage	100	[06] : Non disponible [13] : Non disponible [83] : Non disponible	[38] : Non disponible [69] : 4
Phase de visite	70	[06] : 3 [13] : 20 [83] : 2	[38] : ND [69] : 0

Source : DRIHL pour l'Ile-de-France, DDT et DDTM des départements concernés.

2.2.2.2. Une phase d'identification longue et complexe qui a souffert de l'absence de suivi régulier de la vacance et d'un manque de pratique par les services

Une durée de cinq et six mois en moyenne (Ile de France et PACA) a été nécessaire pour établir une liste de locaux vacants justifiant d'une visite à partir des fichiers fiscaux.

Les échanges de la mission avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et les services départementaux concernés mettent en évidence plusieurs facteurs pouvant expliquer la longueur des délais constatés :

- ◆ **l'absence de suivi régulier de la vacance ;**
- ◆ le besoin de procéder à des travaux complémentaires pour fiabiliser la liste (recoupements électricité, eau, visites extérieures, etc...);
- ◆ l'initiative des services de **concentrer les efforts sur les immeubles de plus de dix logements vacants** (cf. Annexe I) ;
- ◆ la **difficulté de mobiliser des attributaires potentiels**, rebutés par le caractère diffus des logements identifiés et le **montant des travaux de réhabilitation à réaliser au vu de leur état de dégradation avancé.**

Les services territoriaux rencontrés par la mission ont également souligné une **perte de compétences sur l'utilisation de la procédure de réquisition** compte tenu de son caractère exceptionnel.

Annexe V

Tableau 4 : Durée des différentes phases de la procédure de réquisition avec attributaire dans les régions et départements concernés

Phase de la réquisition	Ile-de-France	PACA	Rhône-Alpes	Durée moyenne
Phase de repérage	6 mois	[06] : 5 mois [13] : 8 mois [83] : 5 mois	[38] : Non disponible [69] : 4 mois	5 à 6 mois

Source : DRIHL pour l'Ile-de-France, DDT et DDTM des départements concernés.

2.2.2.3. La phase de visite sur place a nécessité la visite de chaque logement dont la plupart avaient pourtant déjà été remis sur le marché ou étaient dans un état trop dégradé pour justifier d'une réquisition

Une durée de cinq mois en moyenne (six mois pour l'Ile de France) a été nécessaire aux services pour réaliser les visites sur place et entamer le dialogue avec les propriétaires.

Deux facteurs expliquent la longueur des délais :

- ◆ la nécessité de faire assermenter des agents a conduit à des délais supplémentaires de six mois dans les Bouches-du-Rhône ;
- ◆ les propriétaires ont pu reporter à des dates ultérieures les visites prévues par les services.

Tableau 5 : Durée des différentes phases de la procédure de réquisition avec attributaire dans les régions et départements concernés

Phase de la réquisition	Ile-de-France	PACA	Rhône-Alpes	Durée moyenne
Phase de visite	6 mois	[06] : Non disponible [13] : 4 mois [83] : Non disponible	[38] : Non disponible [69] : 1 mois	5 mois

Source : DRIHL pour l'Ile-de-France, DDT et DDTM des départements concernés

Les données fournies par la DRIHL permettent un suivi précis des situations des logements concernés par la procédure. Ces données portent sur un total de 7 797 visites effectuées, soit 74 % de la totalité des visites effectuées sur les trois régions. Sur ces 7 797 visites, il a en effet été constaté que :

- ◆ 5 600 logements, soit près de 72 %, avaient déjà été remis en location. Ils étaient donc revenus naturellement sur le marché ;
- ◆ 497 adresses justifiaient un suivi particulier de l'État, soit un peu plus de 6 % des locaux identifiés et donc une poursuite de la procédure de réquisition.

Tableau 6 : Répartition pour l'Ile-de-France des différentes situations constatées pour les logements ayant fait l'objet d'une visite

Phase de la réquisition	Total	Remis sur le marché	Logement social	Trop dégradé	Démolition et autre	Réquisition poursuivie
Visites sur place	7 797	5 600	0	500	1 200	497

Source : DRIHL Ile-de-France.

Ces éléments corroborent le constat fait par la mission de l'absence d'un « gisement » de logements vacants mobilisables rapidement en zone tendue (cf. Annexe I).

2.2.2.4. L'effet incitatif de la réquisition reste faible

La procédure n'a débouché sur aucune décision de réquisition en dépit de plus de 135 000 logements identifiés et de 10 000 concernés par une visite sur place des services départementaux.

Tableau 7 : Logements en procédure de réquisition par phase et par département

Phase de la réquisition	Ile-de-France	Rhône-Alpes		Provence-Alpes-Côte-D'azur			Total
		Rhône (69)	Isère (38)	Bouches-du-Rhône (13)	Var (83)	Alpes-Maritimes (06)	
Phase d'identification et de recensement	90 000	3 368	18 000	24 000	450	270	136 088
Nombre de logements concernés par des visites sur place	7 797	400	2 300	21	Non disponible	Non disponible	10 518
Suivi particulier	497	0	0	4	Non disponible	Non disponible	501
Réquisitions prononcées	0	0	0	0	0	0	0

Source : DRIHL pour l'Ile-de-France, DDT et DDTM des départements concernés.

L'effet incitatif de la procédure est limité et a concerné essentiellement, en 2012, des logements relevant du parc privé d'acteurs publics :

- ◆ le Tableau 8 montre que 5 % des logements vacants ayant fait l'objet d'une visite en région Ile-de-France sont revenus dans le parc privé (17 logements) ou bien sont entrés dans le parc social (376 logements).
- ◆ dans le département du Rhône, la procédure a permis la cession d'immeubles appartenant à des propriétaires institutionnels (notamment les Hospices civils de Lyon) à des bailleurs sociaux. Toutefois, **la procédure a simplement accéléré des discussions qui étaient déjà en cours et n'a pas contribué à identifier de nouveaux locaux vacants.**

Tableau 8 : Destination des logements susceptibles de faire l'objet d'une réquisition après la phase de visite en l'Ile-de-France

Phase de la réquisition	Nombre de visites effectuées	Logements suivis	Retour dans le parc privé	Entrée dans le parc social	Trop dégradé	Démolition	Autre	Réquisition poursuivie en octobre 2013	Réquisition poursuivie en octobre 2015
Destination des logements 6 mois après la visite	7 797	497	17	376	56	0	40	26	0

Source : DRIHL Ile-de-France.

Annexe V

Les procédures de réquisition mises en œuvre de manière ponctuelle et symbolique n'ont pas permis la mobilisation directe de logements en dépit d'importants moyens humains mobilisés. En outre, l'effet indirect de la menace de réquisition est faible. Il a principalement permis d'accélérer des discussions déjà entamées pour la cession de biens de propriétaires institutionnels à des bailleurs sociaux.

Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, la mission recommande un usage plus précautionneux de cette procédure alors que la réquisition mobilise des moyens importants sans offrir de solution de relogement pérenne. La mission est donc amenée à proposer une autre approche de l'usage de **la réquisition comme réponse ultime étape dans le cadre d'une procédure graduée d'échange avec le propriétaire.**

Proposition n°1 : Renoncer à l'usage des « vagues des réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure permanente de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés comme durablement vacants.

La mission attire l'attention sur le fait que **l'existence d'un suivi régulier et continu à l'échelon local des locaux durablement vacants est un préalable indispensable à la mise en œuvre effective de la Proposition** (cf Annexe I). La mobilisation des collectivités territoriales ainsi que celle des services déconcentrés de l'État, qui doivent intégrer la vacance comme un indicateur, doit être continue et s'inscrire dans le cadre de partenariats. L'objectif est de rendre à la réquisition sa vocation première d'« épée de Damoclès » dissuasive qui doit pour cela être **lisible, prévisible, efficace et rapide lorsqu'elle est mise en œuvre.**

3. Le cadre juridique des réquisitions est inadapté au contexte actuel et pourrait être simplifié

3.1. L'évolution du contexte qui avait justifié la création des procédures de réquisition issues du code de la construction et de l'habitation les a rendues progressivement obsolètes

3.1.1. L'ordonnance du 11 octobre 1945, instituée pour répondre à des événements exceptionnels n'est plus adaptée à l'évolution des publics à loger et des normes

Les publics et les normes en matière de logement ont évolué :

- ◆ les bénéficiaires des logements réquisitionnés sont aujourd'hui majoritairement des personnes à faibles ressources. **Le besoin d'un accompagnement social, ne permet pas de placer ces locataires**, généralement en début de parcours résidentiel, **dans une relation directe avec le propriétaire** ;
- ◆ les propriétaires sont soucieux de **sécuriser la mise en location de leurs biens et de limiter le risque d'impayés et de dégradation, quitte à limiter le niveau du loyer perçu** ;
- ◆ le droit au logement décent a consacré le fait qu'il n'est plus considéré comme acceptable de loger des personnes, même temporairement, dans des logements réquisitionnés, ne répondant pas aux normes législatives minimales en matière d'habitabilité et de confort. Alors que les normes d'habitabilité n'étaient pas prises en compte en 1945 (notamment en matière de sécurité, d'énergie, d'accessibilité, d'hygiène et de salubrité) **la vétusté des logements vacants** (cf. Annexe I) **appelle désormais des travaux de transformation lourds que le bénéficiaire à faibles ressources ne peut pas engager.**

Il est à ce titre notable que, lors de la dernière campagne de réquisitions fondée sur l'ordonnance du 11 octobre 1945 menée en 1995-1996, l'État a organisé l'intermédiation entre propriétaires et locataires et a financé massivement les travaux de mise aux normes d'habitabilité.

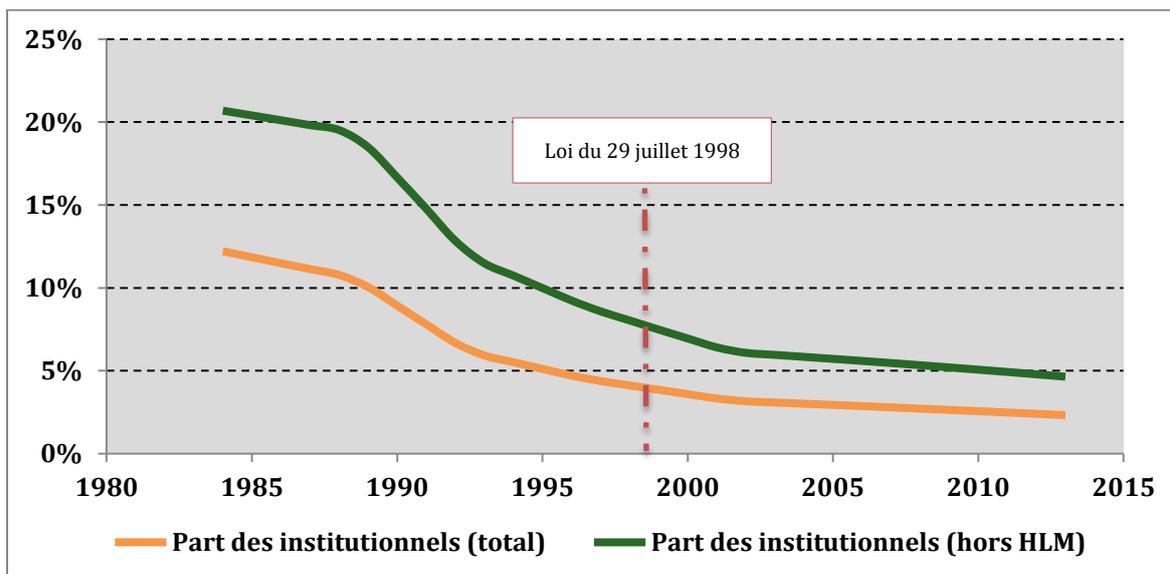
3.1.2. La procédure de réquisition avec attributaire répond au besoin d'intermédiation entre locataires et propriétaires mais son impact est réduit du fait des difficultés pour l'intermédiaire à équilibrer financièrement l'opération

L'usage de la réquisition en 2001 et 2012 a montré la **réticence des attributaires** désignés par le préfet. **L'équilibre financier des opérations est en effet difficile à établir compte tenu du caractère diffus et de l'état des logements susceptibles d'être réquisitionnés.**

De plus, cette procédure par laquelle le législateur entendait mettre fin à la vacance d'immeubles entiers dans des agglomérations en tension de logements. Elle trouve sa limite aujourd'hui avec **la raréfaction des immeubles vides du secteur institutionnel qui s'est progressivement désengagé du marché locatif des logements.** Le Graphique 1 montre que :

- ◆ la part dans le logement locatif hors HLM détenue par des propriétaires institutionnels était supérieure à 20 % en 1985 ;
- ◆ la part détenue aujourd'hui par les institutionnels est inférieure à 5 % ;
- ◆ en 1998, date d'adoption de la procédure, les institutionnels ne représentait déjà plus que 7 % du marché locatif privé.

Graphique 1 : Evolution de la part des propriétaires institutionnels dans le secteur du marché privé locatif du logement



Source : Calculs de la mission IGF-CGEDD sur des données du Compte du logement 2014, Parc INSEE-SOeS.

3.2. La procédure de réquisition de logements pourrait être simplifiée au moyen d'une refonte des deux régimes juridiques régis par le Code de la construction et de l'habitation

Les deux procédures de réquisition régies par le CCH, complexes, longues et coûteuses, n'ont conduit à aucune réquisition effective depuis 2000. Outre la mise en place d'un suivi régulier de la vacance, qui réduirait les délais d'identification des biens pouvant être réquisitionnés, **la construction d'un nouveau cadre juridique opérant une synthèse des deux régimes existants permettrait de simplifier la procédure, et d'accélérer sa mise en œuvre.**

3.2.1. Le champ de la réquisition serait élargi en matière de publics et de locaux

S'agissant des publics bénéficiaires, l'ordonnance du 11 octobre 1945 vise les personnes dépourvues de logements ou mal logées. La loi du 29 juillet 1998 a restreint ces dispositions aux personnes mal logées justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé.

Afin de conserver un champ large permettant d'utiliser le pouvoir de logement d'office pour tout type de public, la mission propose de **retenir comme public bénéficiaire les personnes dépourvues de logements ou n'ayant pas les ressources suffisantes pour accéder au logement.**

En matière de locaux susceptibles d'être réquisitionnés, l'ordonnance du 11 octobre 1945 permet la réquisition de tous types de locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés alors que la procédure de réquisition avec attributaire est limitée aux locaux vacants depuis plus de douze mois détenus par des personnes morales, qui détiennent aujourd'hui moins de 5 % du parc locatif privé.

Pour **rendre cohérent les locaux visés avec la réalité de la vacance constatée**, la mission propose d'élargir le champ des locaux pouvant faire l'objet d'une réquisition à **tous les locaux vacants depuis plus de douze mois à usage d'habitation, à caractère artisanal, professionnel ou commercial.**

3.2.2. Les rapports locatifs entre propriétaires et bénéficiaires seraient intermédiés par un attributaire

Conçue pour répondre massivement et temporairement à des circonstances exceptionnelles, la procédure de 1945 s'effectue sans accompagnement des personnes. La procédure de 1998, tient compte du besoin d'accompagnement social des publics bénéficiaires et introduit un tiers intermédiaire entre propriétaires et locataires. L'intermédiation par une structure attributaire est une opération complexe qui induit des frais de gestion importants en comparaison avec des rapports locatifs direct.

Pour répondre aux besoins des publics actuels, la mission propose de **conserver le principe d'un tiers attributaire dans la réquisition sans toutefois l'imposer** si le préfet ne l'estime pas nécessaire et si les ressources du bénéficiaire lui permettent d'assumer seul les charges éventuelles des travaux.

3.2.3. Cette procédure de « logement d'office » serait pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus et permettrait d'intervenir en quelques mois

La procédure issue de l'ordonnance du 11 octobre 1945 repose sur un pouvoir de réquisition préfectoral et une très grande implication des services municipaux. La loi du 29 juillet 1998 laisse le pouvoir de réquisition au préfet mais lui confère le pilotage et la gestion opérationnelle de la procédure de réquisition avec attributaire. L'implication des services municipaux est faible.

Afin de rendre la réquisition efficace et de lui permettre d'intervenir rapidement en quelques mois, la mission propose de **construire une procédure de « logement d'office »** :

- ◆ le pouvoir de réquisition, prérogative de puissance publique, appartient au préfet ;
- ◆ il peut le mettre en œuvre soit à la demande motivée du maire, soit à son initiative après avis obligatoire mais non contraignant du maire ;
- ◆ il désigne les attributaires parmi les organismes ayant les compétences et les capacités d'en assumer la charge ;
- ◆ il désigne les bénéficiaires des logements réquisitionnés.

3.2.4. La procédure pourrait offrir de meilleures garanties d'atteindre l'équilibre économique

Alors que la procédure de 1945 fait reposer sur le bénéficiaire la charge des travaux éventuels, la procédure de réquisition avec attributaire, tenant compte du faible niveau de ressources des bénéficiaires, sollicite financièrement l'attributaire. La dégradation du parc et l'exigence normative entraînent des coûts de rénovation élevés dont l'amortissement ne peut s'opérer sur les seuls loyers demandés au bénéficiaire.

La mission propose une durée de réquisition comprise entre un et sept ans avec la possibilité de prolonger jusqu'à douze ans si l'amortissement des travaux le justifie. **Le propriétaire qui souhaiterait récupérer son bien avant l'expiration de la durée de réquisition en aurait le droit au terme de trois années, à la condition qu'il rembourse les travaux non amortis.** La mission propose également de donner le droit au bénéficiaire de faire ou faire réaliser des travaux avec l'accord du propriétaire. La mission suggère enfin d'ouvrir la **possibilité d'adapter provisoirement les normes d'habitabilité, le temps de la réquisition, notamment en matière d'accessibilité ou énergétique.**

Proposition n° 2 : Simplifier la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes juridiques existants autour des axes suivants :

- 1) élargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux ;
- 2) construire une procédure de « logement d’office » pilotée par le préfet dans le cadre d’un dialogue avec les élus qui permette d’intervenir dans des délais plus courts ;
- 3) donner au préfet la possibilité de désigner la structure attributaire dans le cadre de la recherche d’un accord ;
- 4) permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux financés par la puissance publique et non encore amortis.

La procédure proposée par la mission se rapproche ainsi des procédures de mise en gestion publique telles qu’instaurées par la Belgique et le Royaume-Uni (cf. Annexe VIII).

Tableau 9 : Les principales caractéristiques de la procédure proposée

Thème	Description de la procédure
Conditions	Motif d’intérêt général
Publics	Les personnes dépourvues de logements ou de ressources insuffisantes pour accéder au logement
Locaux	Les locaux vacants depuis plus de 12 mois à usage d’habitation, à caractère artisanal, professionnel ou commercial
Attributaire	Les rapports locatifs sont gérés par un attributaire
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le préfet a le pouvoir de réquisition et le met en œuvre soit à la demande motivée du maire soit à son initiative après consultation du maire ▪ Il désigne les bénéficiaires et peut, dans le cadre de la recherche d’un accord entre les parties, désigner l’attributaire ▪ La procédure doit pouvoir intervenir dans des délais courts (moins de 6 mois) en s’appuyant sur une identification locale et préalable des biens et des attributaires
Durée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De un à six ans avec possibilité d’étendre jusqu’à douze ans si l’amortissement des travaux le nécessite ▪ Le propriétaire peut récupérer son bien au bout de trois ans, charge à lui dans ce cas de rembourser la part non-amortie des travaux
Travaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les travaux sont à la charge de l’attributaire ▪ Le bénéficiaire peut réaliser ou faire réaliser des travaux avec l’accord du propriétaire ▪ Si l’urgence le justifie, envisager une possibilité de dérogation provisoire à certaines normes d’habitabilité notamment en matière d’accessibilité ou énergétique

Source : Mission IGF-CGEDD.

CONCLUSION

Il existe trois régimes de réquisition civile de logements :

- ◆ les **réquisitions au titre du pouvoir général de police administrative**, qui peuvent intervenir lorsque le défaut de logement est de nature à apporter un trouble à l'ordre public ;
- ◆ la **réquisition issue de l'ordonnance du 11 octobre 1945** conçue pour offrir une réponse massive et temporaire à des circonstances exceptionnelles (après-guerre et accueil des rapatriés d'Algérie) ;
- ◆ la **réquisition avec attributaire**, issue de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Les réquisitions de police, adaptées à la gestion de l'urgence, ne peuvent être une réponse à une crise structurelle du logement. Les deux autres procédures sont circonstancielles et l'évolution du contexte qui avait justifié leur création à une époque les a rendues progressivement inadaptées :

- ◆ la procédure de 1945 en ce qu'elle organise un rapport direct entre propriétaires et bénéficiaire, sans accompagnement ni financement des travaux ;
- ◆ la procédure avec attributaire car elle n'est plus adaptée à la réalité de la vacance.

L'usage des réquisitions depuis les années 1990 a montré qu'il s'agit de procédures complexes, longues et coûteuses, en raison d'une part de l'absence d'un suivi régulier et local de la vacance, et d'autre part du montant et du délai des travaux de rénovation. La réquisition a été utilisée de manière ponctuelle et symbolique sans efficacité réelle.

La mission recommande une nouvelle approche de la réquisition comme une réponse ultime dans le cadre d'une procédure graduée d'échanges avec le propriétaire, de façon à rendre à la réquisition sa vocation première : être un outil de dissuasion. **Pour cela, la procédure doit être lisible, prévisible, efficace et rapide lorsqu'elle est mise en œuvre.**

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Renoncer à l'usage des « vagues des réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure permanente de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés comme durablement vacants.

Proposition n° 2 : Simplifier la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes juridiques existants autour des axes suivants :

- 1) élargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux ;**
- 2) construire une procédure de « logement d'office » pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus qui permette d'intervenir dans des délais plus courts ;**
- 3) donner au préfet la possibilité de désigner la structure attributaire dans le cadre de la recherche d'un accord ;**
- 4) permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux financés par la puissance publique et non encore amortis.**

ANNEXE VI

Les outils incitatifs de mobilisation du parc privé

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES ACTEURS DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT SONT NOMBREUX.....	2
1.1. L'État seul compétent dans le logement dont l'outil d'intervention est l'ANAH dont les priorités d'intervention ont évolué depuis 2011	2
1.2. Les collectivités territoriales de plus en plus sollicitées comme acteurs de proximité	3
1.3. Les associations de l'insertion par le logement groupées en réseaux qui se restructurent.....	4
1.4. Les propriétaires dont le patrimoine reste peu mobilisé pour les populations défavorisées.....	5
1.5. Les professionnels peu présents sur le marché de la gestion locative et pas mobilisés sur les dispositifs publics	6
2. LES DISPOSITIFS DE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ COUVRENT UNE GAMME COMPLÈTE DE SITUATIONS.....	6
2.1. Conventionnement de l'ANAH avec ou sans travaux	7
2.2. Intermédiation locative	11
2.3. Autres dispositifs.....	12
2.3.1. <i>Le bail à réhabilitation</i>	13
2.3.2. <i>Cession temporaire d'usufruit</i>	13
2.3.3. <i>La location à titre gratuit</i>	13
3. AUTRES DISPOSITIONS NON ABOUTIES.....	13
3.1. Droit de priorité locatif.....	14
3.2. Déclaration préalable de mise en location ou permis de louer.....	14
3.3. Proposition d'achat de logements par les bailleurs sociaux à des fins d'intermédiation locative.....	14
3.4. Le bail solidaire de la FNAIM.....	15
3.5. Le délai de vacance anormalement long de vacance.....	15
4. APERÇU DE L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES	16

INTRODUCTION

La mobilisation du logement privé en zone tendue ou non, quelle qu'en soit la durée, par la puissance publique hors de toute coercition, renvoie à l'action d'acteurs qui d'une façon générique agissent en termes d'insertion par le logement.

La présente annexe aborde successivement la présentation de ces acteurs, celle des dispositifs existants mis en œuvre par l'État ainsi qu'un aperçu de ceux par certaines collectivités territoriales. Elle développe enfin quelques propositions d'amélioration de ce système public d'intervention souvent complexe et mal connu.

En préalable il est important de préciser que la finalité de l'action publique en matière de mobilisation de logements privés est de contribuer **d'une part à la fluidité des relations entre propriétaires bailleurs et locataires** et d'autre part à la **mise sur les marchés locaux de l'habitat d'une offre de logements décents pour des populations défavorisées** qui ne les trouvent pas dans le logement social notamment.

Le premier item renvoie à la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 relative à l'amélioration des rapports locatifs. Cette dernière a été récemment complétée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) n° 2014-366 du 24 mars 2014. Ces textes ne sont pas sans incidence sur les comportements des propriétaires bailleurs dans leur volonté de louer leurs biens (cf. Annexe III). Mais ils ne rentrent pas directement le champ de la mission.

Le second item renvoie à l'action des associations soutenues financièrement par l'État et les collectivités territoriales en faveur de l'insertion des populations défavorisées par le logement.

A titre d'illustration de l'ampleur du problème, l'observatoire des inégalités reprenant les chiffres de la fondation de l'abbé Pierre estime que ce sont environ 3,5 millions de personnes qui, en France, sont concernées par le mal logement. A la lumière des données du Tableau 1, la proportion des personnes sans aucun logement qui représentent un peu moins de 20 % du total, alors que la part de ceux qui vivent dans des logements sans confort totalisent à eux seuls plus de 60 %. Ceci permet de relativiser en soi le rapprochement souvent fait entre le nombre de sans-logis et le nombre de logements vacants.

Tableau 1 : Le mal-logement en France

Personnes en situation de mal-logement	
Personnes privées de domicile personnel	694 985
<i>Dont sans domicile fixe</i>	<i>141 500</i>
<i>Dont résidence principale en chambre d'hôtel</i>	<i>38 000</i>
<i>Dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou mobil-home</i>	<i>85 000</i>
<i>Dont personnes hébergées chez des tiers dans des conditions de logement très difficiles</i>	<i>411 000</i>
<i>Dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence, résidences sociales</i>	<i>19 485</i>
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles*	2 778 000
<i>Dont pas de confort</i>	<i>2 123 000</i>
<i>Dont surpeuplement accentué</i>	<i>800 000</i>
<i>Moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	<i>-145 000</i>
Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées	51 632
TOTAL **	3 524 617
Avertissement : certaines de ces données sont des ordres de grandeurs. * Logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte). ** Hors double compte.	

Source : Fondation Abbé Pierre, Rapport sur le mal logement 2015.

1. Les acteurs de l'insertion par le logement sont nombreux

On en distingue cinq principaux qui sont :

- ◆ l'État ;
- ◆ les collectivités territoriales ;
- ◆ les propriétaires bailleurs ;
- ◆ les associations qui interviennent dans la mise en œuvre des dispositifs publics d'insertion par le logement ;
- ◆ les professionnels de l'immobilier, qui regroupent les administrateurs de biens et les agents immobiliers ainsi que les notaires, dont l'action dépasse celle des officiers ministériels qu'ils sont.

1.1. L'État seul compétent dans le logement dont l'outil d'intervention est l'ANAH dont les priorités d'intervention ont évolué depuis 2011

L'Etat intervient en termes de politiques publiques en faveur du parc privé par l'action de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) et de ses services déconcentrés qui agissent sous l'autorité respective des préfets de région et de département se déclinant :

- ◆ au niveau régional : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions régionales de jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- ◆ au niveau départemental : directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M) et directions départementales de la cohésion sociale- DDCS.

L'ANAH a connu depuis 2008 d'importantes évolutions en premier lieu dans son propre financement, puisque d'une ressource tirée du budget de l'État on est actuellement passé essentiellement à un partage entre les bénéficiaires tirés de la mise aux enchères des quotas carbone et la taxe sur les logements vacants, dont le produit d'affectation à l'ANAH a triplé en 2015 passant de 21 M€ à 61 M€ (cf. Annexe IV). L'autre évolution qui est importante est qu'à partir de 2011, **l'action de l'agence qui était très majoritairement tournée vers les propriétaires bailleurs, a été orientée vers les propriétaires occupants dans le cadre du programme « Habiter mieux »**. Exprimée en termes d'autorisations d'engagement consommées, la part des financements accordés par l'agence aux propriétaires occupants a été multiplié par 2,8 entre 2012 et 2014 alors que celle affectée aux propriétaires bailleurs a régressé et ne représente plus que 23 % du total.

Ces évolutions ajoutées à d'autres concernant la gestion des procédures d'instruction des dossiers a pu donner une impression d'une **certaine instabilité du système aux bénéficiaires que la mission a rencontrés**.

Une illustration en est donnée par la mise en place lors du conseil d'administration du 30 septembre dernier de la prime de 1 000 € accordée aux propriétaires bailleurs pour la location d'un logement uniquement au titre de l'intermédiation locative. Cet outil fait écho à l'ancienne prime « de sortie de vacance » d'un montant de 3 000 € supprimée en 2011 et à l'assiette plus large. Il faut souligner que les collectivités ont généralement conservé dans leurs interventions financières une prime d'un montant proche ou équivalent à celle de l'ANAH en 2011.

Par délégation donnée aux préfets de département, les services déconcentrés de l'État (DREAL et DDT) :

Annexe VI

- ◆ sont mobilisés dans la mise en œuvre sur le terrain des politiques de l'agence. Ils interviennent dans l'instruction des dossiers individuels, que ce soit en direct pour l'État ou dans le cadre des délégations d'exercice de compétences des aides à la pierre instituée en 2004. Le montage technique et financier est assuré par des opérateurs associatifs de l'insertion par le logement ;
- ◆ interviennent dans la mise en œuvre des politiques publiques d'hébergement, parmi lesquels figurent les dispositifs d'intermédiation locative. Il convient en effet de rappeler que depuis quelques années l'État promeut une politique globale qui allant de l'hébergement au logement consiste à rendre à chaque segment de l'habitat et de l'accueil des populations les plus démunies le rôle qui est le sien.

La complexité de cette architecture nuit dans une certaine mesure à l'efficacité de l'ensemble de l'action de l'État d'autant que les délégations des aides à la pierre ont conduit à territorialiser son action en fonction des décisions des collectivités locales, ce qui a pu laisser de fait par endroit des zones bénéficiant moins des interventions financières. Cette complexité se traduit par un partage parfois pointilliste des politiques publiques entre le domaine du logement proprement dit et celui de la cohésion sociale. L'exemple le plus frappant en est l'intermédiation locative dont les crédits sont inscrits au BOP 177 alors que ce type d'action relève bien plus du logement que de l'hébergement.

1.2. Les collectivités territoriales de plus en plus sollicitées comme acteurs de proximité

Les collectivités territoriales, essentiellement les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), agissent :

- ◆ soit dans le cadre des délégations d'aides à la pierre, qui regroupent la gestion des dispositifs de l'ANAH ;
- ◆ soit dans le cadre de leurs propres politiques définies par les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Généralement les aides financières de ces collectivités complètent celles de l'ANAH. On trouvera un aperçu des principales interventions des collectivités au titre 4 de cette annexe.

Lors des visites effectuées sur le terrain, les acteurs professionnels rencontrés ont exprimé une impression générale selon laquelle les collectivités avancent avec une timidité sur le champ de l'habitat privé. Ce constat trouve sa traduction dans les générations successives de programmes locaux de l'habitat (PLH), qui peu à peu évoquent les problématiques propres au parc privé. Cependant **sans être une priorité au même titre que la construction de logements neufs, la plupart des grandes agglomérations situées en zone tendue observent la problématique de la vacance et ont, pour certaines d'entre elles, mis en place des dispositifs propres allant au-delà de l'accompagnement financier des interventions de l'ANAH.** Par ailleurs, les collectivités de taille plus moyenne tentent d'intégrer cette dimension dans leurs politiques locales, ne serait-ce qu'à cause du simple constat que la vacance dans leur centre-ville se voit de plus en plus.

On peut également noter que l'apport de crédits ne constitue pas nécessairement le moyen d'action le plus efficace. Si certaines métropoles restent encore timides pour leurs aides directes en faveur du logement privé, certaines comme à Lyon ont en revanche su nouer depuis longtemps des relations solides avec les professionnels pour faire en sorte qu'un climat de confiance s'instaure, allant au-delà de la simple association à la gestion des politiques locales instaurées par le PLH. Il est manifeste que c'est là un facteur puissant de fluidification des marchés locaux pourtant impossible à quantifier.

Annexe VI

Enfin, il est nécessaire de rappeler qu'elles ont également su innover au cours du temps dans la compétence du logement, qui demeure l'apanage de l'État. Ainsi les premiers PLH ont été l'œuvre de collectivités intercommunales (Nancy), le fonds social pour le logement (FSL) créé en Ile-et-Vilaine et dans le champ qui intéresse la mission louer-solidaire a été mis en place par la ville de Paris bien avant Solibail.

1.3. Les associations de l'insertion par le logement groupées en réseaux qui se restructurent

Les associations sont principalement regroupées au sein de la fédération des associations pour l'insertion par le logement (FAPIL). Elles sont au nombre de 104 et sont très inégalement réparties sur le territoire. Ainsi les régions Île-de-France et Rhône-Alpes ont chacune 25 associations travaillant sur leur territoire, alors qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon seules neuf associations existent. Pour les autres régions, le nombre d'opérateurs présents est inférieur à cinq.

Par ailleurs un certain nombre se sont fédérées en des réseaux anciens comme c'est le cas pour les PACT (Propagande et action contre les taudis) créés dès 1924 et regroupés en 1951. Ce réseau a fusionné très récemment avec celui d'Habitat et Développement (H et D) pour donner naissance à SOLIHA (Solidarité par l'habitat). Cependant ce regroupement ne donnera pas lieu systématiquement à des fusions d'associations locales appartenant aux anciennes fédérations. Par exemple le PACT 13 ne fusionnera pas avec l'association appartenant au réseau H&D dans son département.

Les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) sont des vecteurs importants de l'intermédiation locative sur les territoires. Elles fédèrent autant qu'elles agissent sur le créneau du logement d'insertion pour les publics très défavorisés et dans le domaine de l'information.

Enfin d'autres réseaux existent comme Habitat et Humanisme, créé il y a une vingtaine d'années qui regroupe actuellement 52 associations réparties sur le territoire national.

Chaque opérateur a ses propres modes de fonctionnement issus de son histoire.

On trouvera dans le rapport n° 008855-01 du CGEDD relatif à la mobilisation du parc privé à des fins locatives sociales en particulier dans les communes en état de carence de juin 2013 une description détaillée de ces associations et de leurs réseaux.

Cependant il est intéressant d'observer que leurs moyens propres ne leur permettent pas de détenir une masse importante de logements. Ainsi le nouveau réseau SOLIHA, soit en pleine propriété, soit sous mandat de gestion, ne gère qu'un patrimoine n'excédant pas 30 000 logements, ce qui est peu au regard des 4,6 millions de logements sociaux. C'est aussi le constat d'une forte dichotomie d'action avec les bailleurs sociaux, même si les publics logés par les uns et les autres sont souvent bien peu différents en termes économiques et sociaux. Mais les bailleurs sociaux estiment que leur véritable mission est celle de loger et non d'accompagner socialement des populations défavorisées.

L'originalité de leur action tient donc plus à leur capacité d'accompagner des publics en difficulté et d'apporter une ingénierie adaptée au contexte du logement privé individuel, qu'à développer une offre locative en propre ou démarcher « commercialement » des propriétaires privés. En outre leur action est d'autant plus efficace qu'ils interviennent dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) mises en œuvre à l'initiative étroite des collectivités locales et de l'État sur des périmètres limités.

1.4. Les propriétaires dont le patrimoine reste peu mobilisé pour les populations défavorisées

Selon une étude rendue public en juillet dernier par l'observatoire de l'immobilier du crédit foncier, la France avec un taux de 64 % de propriétaires est en dessous de la moyenne européenne de 70 % observée. Cela tient effectivement au fait que les pays d'Europe du sud et de l'est comptent bien plus de propriétaires à l'instar de l'Espagne qui a un taux avoisinant les 80 %, alors que ceux du nord sont plus équilibrés entre la propriété et la location.

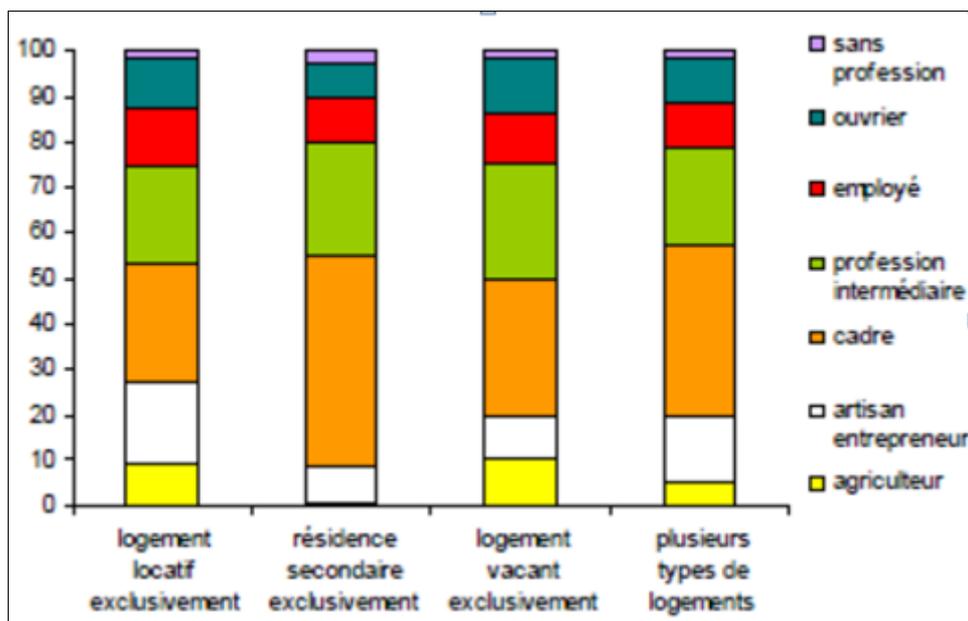
Pour ce qui concerne les **propriétaires non institutionnels** une étude du service d'observation et d'études statistiques (SoeS) du ministère du logement datant de 2010¹ fournit des éléments d'appréciation sur les propriétaires bailleurs :

- ◆ cinq millions de ménages possédaient en 2009 quatorze millions de logements, dont cinq en résidence principale. La majorité des neuf millions résiduels était de l'investissement locatif (5,3 millions de logements), devant la résidence secondaire (2,8 millions) et une évaluation de 1,2 million en statut non occupé ;
- ◆ compte tenu que le nombre respectif de ménages propriétaires d'une résidence secondaire est proche de celui possédant du locatif, il avait été établi **qu'un propriétaire possède en moyenne 2,3 logement locatif et 1,1 en secondaire** ;
- ◆ enfin la même étude estimait le nombre total de ménages multipropriétaires détenant un logement vacant de façon temporaire (vacance frictionnelle) ou plus durablement à 700 000.

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** donne par catégorie socio-professionnelle l'usage des logements. En ce qui concerne la vacance, toutes formes confondues, deux groupes font plus de 50 % du total à savoir les cadres et les professions intermédiaires.

Cela correspond aux profils de ces multipropriétaires à savoir des personnes relativement âgées, avec une moyenne de 60 ans, bénéficiant de revenus 30 % plus élevés que les ménages ne possédant qu'un logement.

Graphique 1 : Usage des logements



Source : INSEE, ENL 2006.

¹ Le point sur « cinq millions de ménages multipropriétaires » CGDD avril 2010.

Annexe VI

S'agissant des **investisseurs institutionnels** on peut noter que leur part dans le secteur du logement a fondu depuis plusieurs décennies. Depuis 25 ans elle est passée en moyenne de 50 % des portefeuilles à environ 15 %. En effet pour des raisons qui tiennent à la faculté de pouvoir réaliser toute ou partie de leur patrimoine dans des délais courts, de la priorité donnée aux locataires en termes de protection, et in fine de la différence de rentabilité entre le logement estimée à 0,5 % et celle pour le secteur du bureau estimée à 4,5 %, les investisseurs institutionnels jouent une carte d'équilibre dans les parcs qu'ils possèdent. Actuellement la diversification s'oriente plus vers le bureau, le commerce et d'autres domaines tels que les résidences services pour personnes âgées notamment, la logistique ou la santé.

1.5. Les professionnels peu présents sur le marché de la gestion locative et pas mobilisés sur les dispositifs publics

Il est remarquable de noter que le rapport de mars 2008 élaboré par M^{me} Sabine Baietto-Beysson et M. Bernard Beguin aux ministres de l'économie et du logement de l'époque à propos d'un système assurantiel permettant de sécuriser les relations entre les bailleurs et les locataires, **estimait à un tiers le nombre des propriétaires recourant au service d'un professionnel de l'immobilier** pour la gestion locative de leurs biens. La mission n'a pas trouvé de données plus récentes infirmant cette tendance. On constate donc que la pénétration des professionnels de l'immobilier dans le marché de la gestion locative privée demeure réduite et qu'elle ne semble pas à proprement parler une priorité des professionnels de l'immobilier, ce que les entretiens menés au cours des visites de terrain a confirmé.

Par ailleurs, **la plupart des professionnels rencontrés ont clairement déclaré leur désintérêt face aux dispositifs publics de mobilisation du parc privé**, notamment d'intermédiation locative. Ils estiment en effet qu'il ne leur appartient pas de servir d'intermédiaire dans la promotion de ces mesures publiques. Cette posture apparaît alors en contradiction avec le constat dressé d'un manque certain de sécurisation de la gestion locative privée pour faire face aux impayés de loyers ou de dégradation des biens loués, alors que l'intermédiation locative, par exemple, intègre cette dimension particulière.

Dans le même temps **l'une des principales difficultés de mobilisation du parc privé réside bien dans la méconnaissance qu'ont les propriétaires bailleurs de ces dispositifs.**

Aussi la mission souhaite souligner combien aucun développement significatif par rapport aux résultats actuels ne saura être observé sans une mobilisation plus forte de ces professionnels privés.

Enfin il est un métier qui dans l'ancien a complètement disparu à savoir celui de marchand de biens qui offrait l'avantage d'assurer pour ce secteur du logement un rôle essentiel d'ensemblier. De fait les professionnels actuels sont des intermédiaires purs qui n'investissent pas dans la remise sur le marché de logements anciens à l'instar de ce que les promoteurs font pour la production de logements neufs.

2. Les dispositifs de mobilisation du parc privé couvrent une gamme complète de situations

Ce paragraphe se limitera à une présentation de ces dispositifs mis en place depuis une vingtaine d'années par l'État.

Annexe VI

Une remarque préalable s'impose : tous centrés sur la mobilisation du parc privé en faveur des publics socialement défavorisés, ces dispositifs forment un ensemble cohérent et complet alliant selon les cas aides financières directes et défiscalisation totale ou partielle des revenus fonciers. **Il n'apparaît sans doute pas nécessaire d'en inventer de nouveaux, la priorité étant d'en assurer la promotion ordonnée.**

La mission, sauf exception, n'a pas pu obtenir les résultats en matière d'usage de chacun d'eux afin d'en mesurer la portée. C'est là une situation à laquelle il serait nécessaire de remédier même si leur gestion est assurée de façon dispersée entre l'ANAH et les différents services de l'Etat concernés (DDT(M) et DREAL, DD et DRFIP, DDCS et DRJSCS).

Proposition n° 1 : Etablir régulièrement sous l'égide de la DHUP un inventaire global des résultats obtenus par chaque dispositif de mobilisation du parc privé.

2.1. Conventionnement de l'ANAH avec ou sans travaux

L'ANAH développe au travers de ses dispositifs le conventionnement avec ou sans travaux, qui permet à des propriétaires bailleurs de louer pendant une période comprise entre six et neuf ans leurs biens à des locataires rentrant dans les plafonds de ressources variables selon le type de la convention conclue. Si ce dispositif n'est pas réservé à la remise sur le marché de biens vacants, il offre une réponse face au constat de vétusté de logement durablement vacants, y compris en zone tendue (cf. Annexe III).

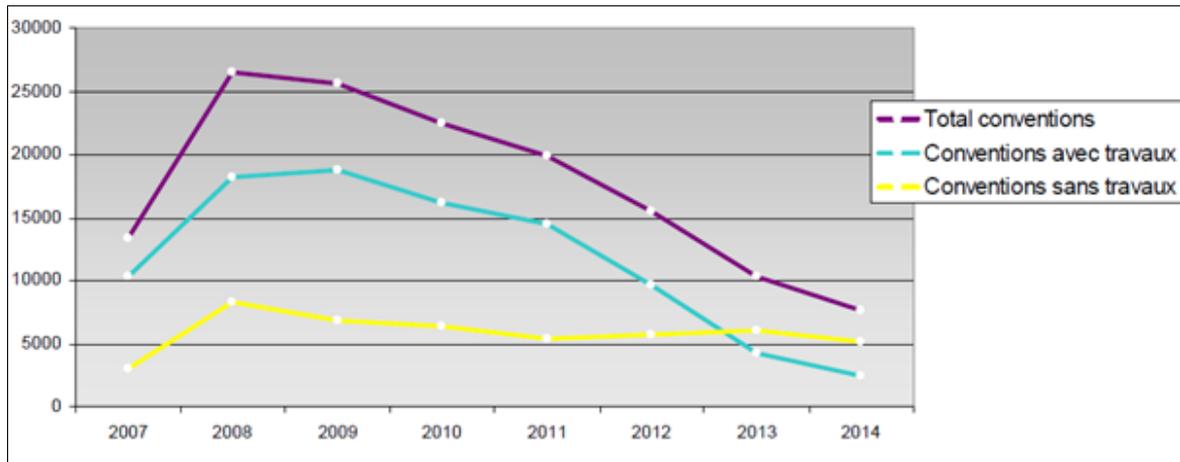
Il en existe trois types :

- ◆ le conventionnement locatif très social (CLTS) qui correspond au prêt locatif d'aide à l'intégration (PLAI) ;
- ◆ le conventionnement locatif social (CLS) qui correspond au prêt locatif d'utilité sociale (PLUS) ;
- ◆ le conventionnement locatif intermédiaire (CLI), qui correspond au prêt locatif intermédiaire (PLI).

En contrepartie les avantages consentis sont de deux ordres :

- ◆ des aides subventionnant la réalisation de travaux allant d'un taux de 35 % en cas de travaux lourds portant sur l'insalubrité ou la sécurité, à 25 % pour des travaux de réhabilitation d'un logement indécemment ou d'amélioration des performances énergétiques ;
- ◆ un avantage fiscal qui consiste en une déduction spécifique allant de 30 % dans le cas d'un CLI à 70 % pour des logements loués à des organismes publics ou privés qui pratiquent la sous-location à des publics en grande difficulté.

Graphique 2 : Evolution du conventionnement ANAH depuis 2007



Source : ANAH, Chiffres clés 2014.

Les quatre graphiques issus du rapport annuel de l'ANAH illustrent les profondes modifications d'intervention que cet établissement public a connu depuis 2010 puisque son action, qui était auparavant essentiellement tournée vers les propriétaires bailleurs s'est inversée vers les propriétaires occupants notamment pour l'amélioration de la performance énergétique. Il faut toutefois noter qu'en termes de résultats bruts l'année 2014 a connu une certaine inflexion des aides accordées.

Il n'en demeure pas moins que l'action de l'agence est caractérisée dans le conventionnement de la façon suivante :

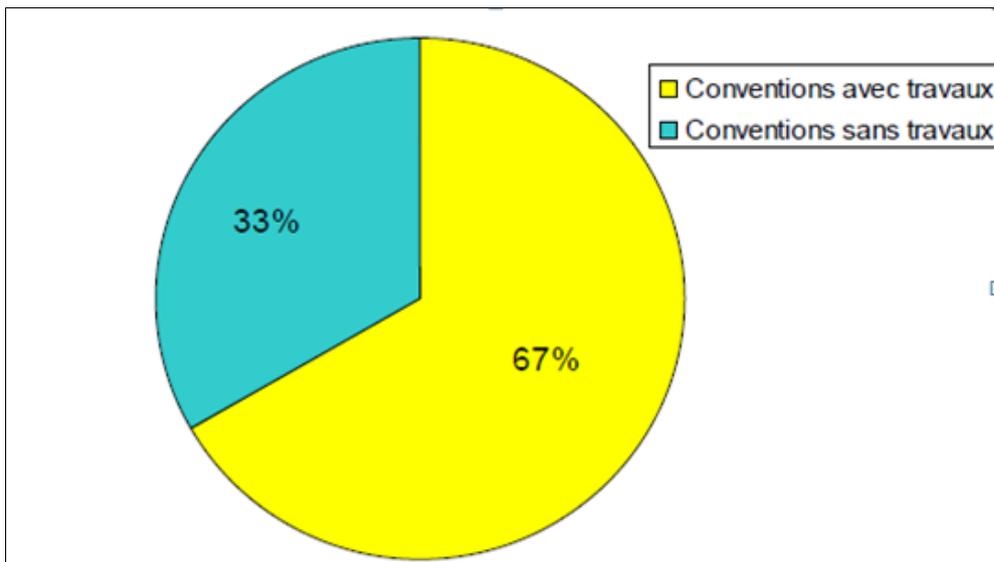
- ◆ entre 2009 et 2013 le nombre de logements conventionnés annuellement a progressé de plus de 60 % en loyer social et très social, alors qu'à l'inverse il baissait de 41 % en loyer intermédiaire ;
- ◆ en termes de répartition géographique la zone C et B2 en 2013 rassemblaient 75 % des conventions en loyer social et très social les zones A et Abis n'obtenant que 2 % du total ;
- ◆ *a contrario* les conventions en loyer intermédiaire concernent 49 % du total obtenu en 2013 pour les zones A, Abis et B1.

Outre les effets éventuels de concurrence dans les zones les moins tendues avec le parc social, on constate donc que le conventionnement sans travaux, qui est malgré tout rester constant autour de 5000 conventions conclues par an alors que celui avec travaux n'a pas cessé de chuter depuis 2008, doit sans doute être réservé au titre du loyer intermédiaire au profit des zones A, Abis et B1. En revanche il mériterait sans doute d'être supprimé pour les zones C et B2 sauf une carence particulière en termes de logements sociaux et une gestion rigoureuse des attributions, ce qui est sans doute plus difficile à réaliser.

Proposition n°2 : Recentrer le dispositif de conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue, là où l'écart avec les loyers du secteur libre est le plus important.

S'agissant du conventionnement avec travaux compte tenu des réformes intervenues en 2011, les conditions d'octroi aux propriétaires bailleurs ont été notablement durcies mais s'accompagnant d'une chute de dispositif.

Graphique 3 : Part respective des conventionnements ANAH



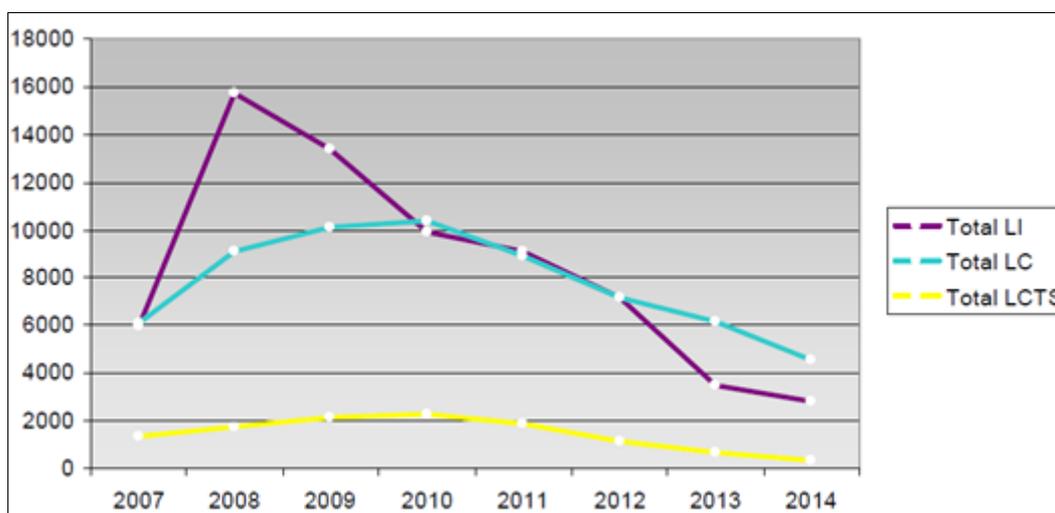
Source : ANAH, Chiffres clés 2014.

Deux autres améliorations peuvent être apportées pour le conventionnement sans travaux. Il s'agit notamment d'ouvrir la possibilité de transfert des prérogatives de ce type de conventions en cas de vente de biens conventionnés et d'accord du nouveau propriétaire. Actuellement ce transfert n'est pas possible ce qui implique l'arrêt complet de la convention.

En second lieu la sortie du conventionnement renvoie le propriétaire bailleur dans le droit commun de la location. Compte tenu de l'évolution des règlements en matière de rapports locatifs il serait bon de renforcer les liens entre l'ANAH et l'ANIL pour l'information apportée localement par les ADIL dans le cas de sortie de conventionnement notamment pour la fixation des loyers en relocation.

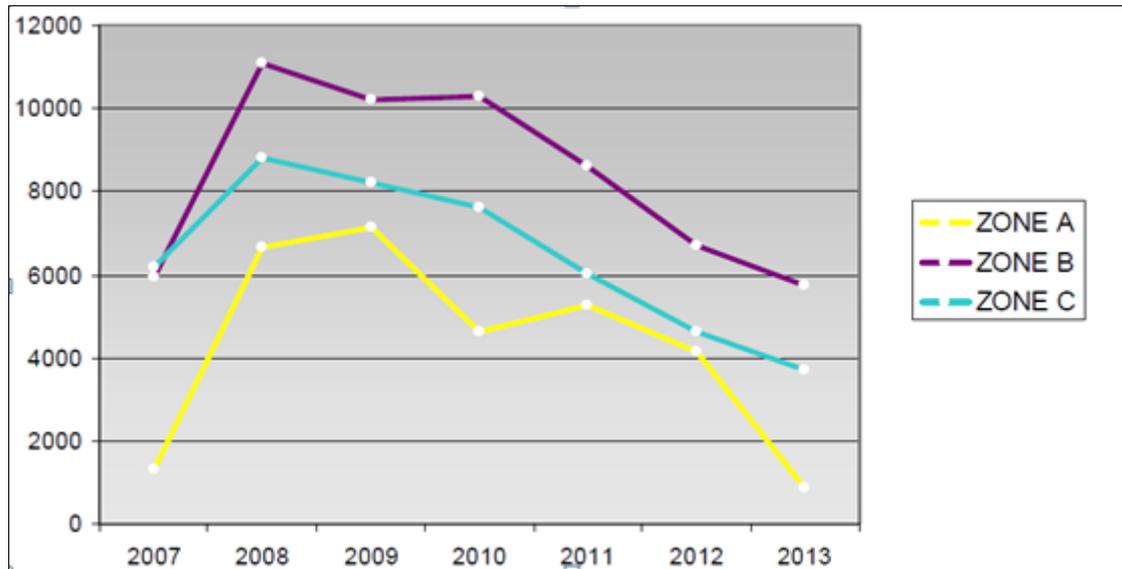
Proposition n°3 : Développer l'information et l'accompagnement des propriétaires au niveau départemental en s'appuyant en priorité sur les ADIL.

Graphique 4 : Evolution des conventionnements depuis 2007



Source : ANAH, Chiffres clés 2014.

Graphique 5 : Evolution des conventionnements par zone



Source : ANAH, Chiffres clés 2014.

Par ailleurs dans son dernier rapport le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées² note que :

- ◆ dans les zones tendues, l'écart des loyers possibles aux termes de conventions avec ceux pratiqués est important, ce qui peut expliquer un relatif désintérêt des propriétaires bailleurs ;
- ◆ les avantages fiscaux sont les mêmes entre le conventionnement très social et le social, ce qui n'incite pas les propriétaires à s'engager vers le premier ;
- ◆ les déductions fiscales n'ont aucun effet sur les propriétaires non imposables, dont le haut comité cite le chiffre d'environ 800 000 ;
- ◆ enfin il est difficile de vérifier que l'application des conventions dans la durée restent vrais aussi bien en termes de loyers que de ménages rentrant dans les plafonds exigés.

Proposition n°4 : Différencier les incitations fiscales au conventionnement social et très social.

Proposition n°5 : Augmenter les contrôles en interne à l'ANAH à réaliser sur les conventionnements avec ou sans travaux.

Proposition n° 6 : Améliorer les dispositions de transfert des conventionnements avec et sans travaux en cas de vente des biens immobiliers et renforcer les modalités d'actions communes de l'ANAH et l'ANIL pour une meilleure information aux propriétaires bailleurs.

² Haut comité pour le logement des personnes défavorisées : 18ème rapport mobilisation pour créer une offre sociale, Juin 2015.

Annexe VI

Un focus sur la problématique du logement indigne s'impose. Dans le mémento de l'habitat privé³ de 2014, l'ANAH évalue le nombre de logements indignes sur le territoire national hors DOM à environ 400 000. Malgré l'importance de ce chiffre, il n'en demeure pas moins que le parc privé en France depuis 50 ans s'est largement amélioré puisque actuellement seuls 1,5 % des résidences principales sont privés d'au moins un équipement sanitaire tel qu'eau, WC, douche ou baignoire. Cependant la résorption de l'habitat insalubre, qui constitue un gisement certes faible au titre de la mobilisation du parc privé, ne progresse que lentement : entre 2004 et 2012 le nombre d'arrêtés pris en application de l'article L. 1331-26 du Code de la santé publique n'est passé de 639 qu'à 959.

Cette situation s'explique en premier lieu par les difficultés de repérage de ces logements. En second lieu si la loi ALUR a prévu de favoriser le **transfert des pouvoirs de police des maires aux présidents d'EPCI, force est de constater qu'aucun n'a eu lieu après les récentes élections municipales à cause du manque d'organisation que le court temps imparti pour l'opérer** (six mois), imposait.

Il est clair que sans une action politique vigoureuse de l'État pour effectuer ce transfert, qui apparaît nécessaire, il est peu probable que des résultats meilleurs se fassent jour.

2.2. Intermédiation locative

Ce terme générique désigne la possibilité pour un intermédiaire, généralement un opérateur associatif, d'intervenir entre le propriétaire et son locataire afin de l'accompagner socialement en termes d'insertion dans son logement.

L'intermédiation locative peut revêtir deux formes principales :

- ◆ le mandat de gestion qui constitue une sorte de délégation faite par le propriétaire à un opérateur public agréé de la gestion locative avec une décote de loyer d'au moins 20 % par rapport aux loyers observés localement. En contrepartie dans le cadre du conventionnement ANAH, le propriétaire peut bénéficier des avantages s'y référant, mais le principal réside dans le suivi que l'association fait du locataire en garantissant notamment le paiement régulier du loyer et la restitution du logement dans un bon état ;
- ◆ la location/sous-location par laquelle l'opérateur loue le logement au propriétaire, puis le sous-loue par un bail glissant ou un dispositif classique à un locataire. Le premier cas suppose que le locataire peut devenir directement locataire du logement, ce qui n'est pas nécessairement vrai dans le second. Là encore les autres avantages sont ceux liés au conventionnement ANAH.

Le mandat de gestion reste l'apanage des grands réseaux d'opérateurs (SOLIHA) puisqu'il mobilise à lui seul plus des deux tiers des opérations de ce type.

Le dispositif Solibail a été mis en place dès 2009 sur sept régions françaises⁴ avec des modalités d'intervention qui reprennent les dispositions décrites ci-dessus, sans toutefois qu'elles soient mises en œuvre de façon identique d'une région à l'autre. Ce programme est destiné aux publics visés par le droit au logement opposable (DALO). Pour faciliter la communication auprès des propriétaires outre un site internet dédié, les ADIL sont chargées d'apporter toute l'information nécessaire via un numéro d'appel unique.

Depuis sa création ce sont plus de 8 000 logements qui ont été captés dont environ 3 500 en Île-de-France.

³ Mémento de l'habitat privé ANAH 2014.

⁴ Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées depuis 2012.

Le principal obstacle auquel se heurtent ces dispositifs (location/sous-location et bail glissant, Solibail) est la **captation des logements**. Les résultats obtenus, quoiqu'étant non négligeables, démontrent la difficulté de passer à un rythme plus important pour ne pas dire plus industriel. Il n'est pas impossible que les écarts de loyers existant entre le réel et le contractuel dissuadent de nombreux propriétaires alors même que le dispositif en termes d'impayés de loyers apparaît relativement sécurisé par l'accompagnement social des opérateurs spécialisés. Mais le manque de partenariat avec les professionnels de l'immobilier ne favorise guère la communication auprès des propriétaires, même si les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) et les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) constituent un relais puissant sans être toutefois le seul. Or il est clair que le public des propriétaires méconnaît encore trop ces dispositifs, ce qui nuit grandement à leur diffusion.

Proposition n° 7 : Négocier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locative.

Il n'appartient pas à la mission de détailler les mesures d'améliorations à apporter aux dispositifs d'intermédiation locative. En effet un rapport spécifique a été élaboré à cet effet⁵. Cependant on peut en rapporter quelques propositions importantes :

- ◆ **nécessité de segmenter davantage l'usage des produits d'intermédiation locative en fonction de la réalité des marchés locaux de l'habitat** et notamment de l'observation des loyers ;
- ◆ **donner plus d'ampleur au conventionnement sans travaux en loyer intermédiaire dans les zones les plus tendues là où l'écart avec les loyers du secteur libre est le plus important.**

Il faut noter que lors de son dernier conseil d'administration l'ANAH a adopté plusieurs mesures qui vont dans le bon sens :

- ◆ une prime d'incitation de 1 000 € aux propriétaires recourant à l'intermédiation locative pour une durée d'au moins trois ans. Celle-ci remplace l'ancienne prime à la relocation qui existait jusqu'en 2011 ;
- ◆ dans le cadre d'opérations programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) les collectivités pourront voir leur ingénierie financée et notamment pour la promotion du conventionnement sans travaux ;
- ◆ enfin un vaste programme sur le repérage et l'aide aux copropriétés dégradées.

2.3. Autres dispositifs

L'énoncé des différents autres dispositifs de mobilisation du parc privé par la puissance publique montre que l'arsenal est bien fourni permettant de répondre à une vaste diversité de situations et de motivations de propriétaires. Malgré cela les résultats sont globalement faibles liés en partie au fait qu'ils ne sont sans doute pas connus ni réellement portés par les pouvoirs publics.

⁵ Rapport n°077-2015 du CGEDD bail solidaire pour la production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé juin 2015.

2.3.1. Le bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation s'inscrit dans une temporalité bien plus grande que les dispositifs précédents dans la mesure où il permet la conclusion d'un accord entre le propriétaire et un opérateur pour la remise en état d'un logement ou d'un immeuble avec en contrepartie la délégation complète de la gestion locative et du choix des locataires par le second.

La durée minimale est de 12 ans et le prix du bail est fixé par accord en fonction de l'équilibre de l'opération. L'opérateur visé est plutôt un bailleur social ce dispositif constituant un moyen pérenne de création d'une offre de logements sociaux en centre-ville. En quelque sorte le bail à réhabilitation est le pendant du bail à construction et constitue une autre forme de production de logements sociaux à l'instar de l'acquisition-amélioration.

Il donne droit à des contreparties fiscales pour le propriétaire sous la forme d'une exonération d'impôts sur la valeur des travaux réalisés et de taxe sur le foncier bâti. Le bien ainsi cédé sort également de l'assiette de l'impôt sur la fortune (ISF).

2.3.2. Cession temporaire d'usufruit

Le propriétaire cède à un opérateur ses droits conservant la seule nue-propriété du bien. Cette cession peut être à titre gratuite (donation) ou onéreuse avec le paiement par l'opérateur d'un capital évalué sur l'état du bien et la durée de cession de l'usufruit. Dans ce cas le propriétaire délègue la totalité de la gestion du bien en termes de location à l'opérateur.

Les avantages fiscaux sont liés à l'exonération de taxe foncière et de conséquence sur l'ISF, le prix de cession de l'usufruit étant taxé sur les revenus fonciers. Cependant une réforme introduite sur la taxation du revenu procuré par le prix de la cession a amoindri très nettement l'intérêt de ce dispositif.

2.3.3. La location à titre gratuit

Ce dispositif consiste en une location gratuite par le propriétaire à un opérateur, généralement une association, avec en contrepartie soit la prise en charge des dépenses afférentes au logement par l'opérateur. Selon le niveau d'imposition du propriétaire, ce dernier peut bénéficier d'une réduction d'impôt équivalent à 66 % de la valeur locative du bien sur le marché, la gratuité du bien ainsi loué équivalant à un don ou dans le cas d'une faible imposition par la prise en charge par l'association de la taxe foncière normalement due par le propriétaire.

3. Autres dispositions non abouties

Il s'agit dans cette partie de présenter les différentes propositions formulées soit par certains acteurs (USH et FNAIM), soit débattues dans le cadre des discussions parlementaires récentes. Elles ne concernent pas toutes directement la mobilisation du parc privé mais peuvent avoir une incidence sur le comportement des propriétaires bailleurs. C'est pourquoi la mission a retenu le principe d'en faire une évocation rapide.

3.1. Droit de priorité locatif

C'est une transposition du droit de priorité des communes sur les fonciers de l'État aux biens mis en location par des propriétaires dans les communes carencées. En effet la mobilisation du parc privé affecté à des fins de logement social apparaît comme un moyen de pallier le manque de réalisation de logements sociaux dans ces communes.

Ce droit est issu de l'article 17 de la loi n° 2013-61 relative à la mobilisation du foncier public de l'État et au renforcement de l'obligation de production de logement social auquel un amendement non adopté dans le débat de la loi ALUR a essayé de donner corps. Cette mesure permettrait à l'État dans les communes en carence ou à tout EPCI qui le souhaiterait, de notifier au propriétaire d'un logement mis ou remis sur le marché leur intention de se porter locataire. Mais comme le rapport⁶ du CGEDD de juin 2013 le note, l'amendement ne définit ni les modalités de fixation du loyer, ni les sanctions en cas de désaccord entre la commune et le propriétaire, ni les procédures à suivre pour la mise en œuvre pratique de ce droit. Il suppose en outre que le propriétaire ait fait connaître son intention ou non de louer son logement à la puissance publique mais sans qu'on sache exactement par quel processus.

Ce nouveau droit constituerait sans doute un moyen d'action coercitive intermédiaire par rapport à la réquisition, mais il mérite encore d'être précisé quant à son mode opératoire.

3.2. Déclaration préalable de mise en location ou permis de louer

Ce dispositif créé par la loi portant engagement national pour le logement de 6 juillet 2006 n'a pas été renouvelé après le délai imparti pour son expérimentation à compter de janvier 2012. Il est destiné plus particulièrement à vérifier que l'état des biens mis en location est conforme à la réglementation. Il s'inscrit donc dans une politique de lutte contre la location de logements indignes.

Cette mesure ne contribue donc pas directement à la remise sur le marché de logements mais à réguler la qualité des biens immobiliers locatifs.

3.3. Proposition d'achat de logements par les bailleurs sociaux à des fins d'intermédiation locative

L'union sociale pour l'habitat (USH) a fait connaître son intention d'aider au rachat par les bailleurs sociaux de logements en diffus sur une période n'excédant pas dix ans afin d'en confier la gestion locative aux associations agréées d'intermédiation locative. Il est précisé que cette action ne doit pas pour les bailleurs sociaux impliquer l'apport de fonds propres destinés prioritairement à la construction de logements neufs.

De ce fait le système évoqué prévoit que le financement des achats se fera uniquement sur prêt de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) à un taux fixe de 1,5 à 2 % et exonéré de droit de mutation.

Pour équilibrer les opérations ainsi réalisées en gestion d'intermédiation locative et compte tenu des caractéristiques de financement de l'acquisition, l'USH annonce que les loyers pratiqués peuvent être inférieurs à ceux du dispositif Solibail.

⁶ Rapport n° 008855-01 CGEDD relatif à la mobilisation du parc privé à des fins locatives sociales en particulier dans les communes en état de carence juin 2013.

Annexe VI

Il est manifeste qu'une avancée du monde HLM est faite au travers de cette proposition, qui jusqu'alors rejetait l'idée de disperser leur parc en diffus pour des raisons locatives. Par ailleurs il estimait que sa principale mission d'intérêt général est de loger les publics en difficulté mais pas de les accompagner socialement, ce qui est nécessaire dans le cas de l'intermédiation locative.

Elle reste cependant en retrait des capacités financières et techniques que les bailleurs sociaux sont capables de mobiliser pour constituer un patrimoine dédié à l'intermédiation locative.

3.4. Le bail solidaire de la FNAIM

La FNAIM a de longue date proposé d'étendre le principe des dispositions prises en faveur de la construction de logement neuf à l'ancien. C'est en quelque sorte une extension du Borloo dans l'ancien qui en contrepartie d'avantages fiscaux, dont la nature reste à préciser, permettrait à des propriétaires de mettre en location des biens immobiliers avec des loyers aux plafonds HLM. Les contreparties financières de l'État serviraient à compenser l'écart de loyers avec le logement libre.

C'est donc le pendant des différents régimes de défiscalisation mis en œuvre depuis une trentaine d'années pour favoriser la construction de logements neufs appliqué à l'ancien.

Ce système qui vise à créer une offre nouvelle de logements sociaux mais sans contraintes autres que l'application d'un loyer plafonné se heurte à plusieurs obstacles :

- ◆ en diffus la gestion locative pose des difficultés aux bailleurs sociaux, qui la rejettent d'une façon générale ;
- ◆ seules les associations d'insertion par le logement peuvent s'adapter à la contrainte du diffus mais leur champ d'action est clairement celui de l'intermédiation locative, ce que rejette semble-t-il la FNAIM ;
- ◆ enfin ni le coût pour l'État, ni la délimitation géographique des zones d'application de ce système n'a fait l'objet d'un chiffrage précis.

3.5. Le délai de vacance anormalement long de vacance

Au titre des dispositions ayant fait l'objet de propositions, la mission souhaite rappeler la proposition sénatoriale de loi n° 631 du 28 septembre 2009 relative à la lutte contre le logement vacant.

Deux dispositions venaient en particulier en faveur de la mobilisation des logements privés vacants :

- ◆ mettre en place à l'instar de ce qui existe dans le droit au logement opposable, le principe d'une vacance anormalement longue fixée à 5 ans, délai au-delà duquel le maire d'une commune aurait pu exproprier un logement vacant pour la réalisation de logements sociaux ;
- ◆ le doublement de la taxe sur les logements vacants et l'élargissement de son assiette géographique.

Les autres mesures concernaient l'établissement d'un moratoire dans les expulsions locatives, la mobilisation du parc conventionné ANAH pour y loger des ménages reconnus prioritaires par le DALO et enfin l'élargissement du droit de préemption urbain à fin de relogement et de production de logements sociaux.

Annexe VI

Si certaines de ces mesures ont été adoptées par la suite (mobilisation du parc ANAH pour les publics DALO), la vacance anormalement longue ouvrant un droit à l'expropriation ne l'a pas été.

A cet égard le rapport du sénateur Dominique Braye, établi à l'occasion de cette proposition de loi est intéressant à rappeler. Il estime que :

- ◆ ce nouveau principe d'expropriation porte atteinte au droit de propriété en soulignant les restrictions apportées par le Conseil constitutionnel au moment de l'adoption de la taxe sur les logements vacants ;
- ◆ il suppose d'avoir repéré les logements rentrant dans la catégorie des logements vacants de plus de 5 ans ;
- ◆ le coût d'expropriation peut être important sans compter les risques de contentieux qu'une telle procédure impliquerait ;
- ◆ toute politique incitative de remise sur le marché de logements vacants est préférable comme le souligne d'ailleurs une littérature déjà ancienne⁷.

On peut ajouter, comme souligné plus haut, que plus les logements subissent une vacance de longue durée, plus leur état nécessite des travaux importants d'adaptation.

Le principe de la vacance anormalement longue revient à exercer une sorte d'expropriation onéreuse dans la mesure où elle implique le rachat pur et simple du bien en cause.

4. Aperçu de l'action des collectivités locales

L'objectif de cette partie est de montrer que malgré une forme d'hésitation à s'engager dans des actions publiques pour mobiliser le parc privé, sans doute par manque de légitimité face à la puissance du principe de propriété privée, les collectivités s'intéressent au logement privé de plus en plus. Elles le sont d'autant plus que les délégations d'exercice de compétence issues de la loi d'août 2004 sur les responsabilités des institutions locales les y ont conduites au moins pour accompagner financièrement les aides de l'Etat et de l'ANAH.

D'une enquête sommaire faite grâce à l'aide de l'association de communautés de France (ADCF), il ressort que ce sont plutôt les grandes collectivités ayant défini des politiques locales de l'habitat au travers de leur PLH qui ont réellement investi. Outre que c'est par le biais de la mobilisation du parc privé existant qu'il est possible de combler les lacunes géographiques de couverture en logements sociaux de leur territoire, elles réalisent que l'habitat vacant est synonyme de logement dégradé ce qui ne donne pas une image séduisante et attractive.

De fait les collectivités restent très marquées par la priorité donnée à la construction de logements neufs, qui regroupe la majeure partie des budgets qu'elles octroient au logement.

En termes d'interventions, on peut distinguer trois grandes catégories :

⁷ Rapport sur le fonctionnement du marché du logement et de la vacance par MM. Claude Robert et Bernard Coloos Ministère du logement octobre 1992- Les logements vacants ne sont pas tous disponibles François Fabre et Christian Nicol in Economie et statistiques janvier 1979.

Annexe VI

- ◆ tout d'abord **l'apport de compléments financiers** aux aides de l'ANAH qui concernent les travaux et de façon bien plus importante et régulière l'octroi d'une prime à la remise en location de logements vacants. Seule la ville de Paris a été jusqu'à la création en 2007 d'un produit dédié avec l'opération Louer solidaire (logement mis en intermédiation locative) puis le dispositif Multiloc' récemment mis en place qui s'adresse à des ménages rentrant dans la catégorie de revenus les rendant accessible au logement intermédiaire. Il convient cependant de noter dans ce dernier cas le coût très important que représente d'une part la captation par des professionnels privés rémunérés à cet effet et d'autre part les aides aux propriétaires bailleurs. Pour les autres collectivités **le complément que constituent ces subventions est loin d'être négligeable puisqu'il dépasse dans certains cas le montant des apports financiers de l'ANAH**. Ce rappel ne saurait être complet en omettant les quelques conseils régionaux qui contribuent financièrement à la mobilisation du parc privé alors même que le logement est loin de leurs compétences premières. Il convient cependant de préciser que ces aides ressortent plus d'un soutien à la précarité énergétique qu'à une réelle politique sur le logement en tant que telle ;
- ◆ la seconde catégorie d'investissement lourd fait par les collectivités est celui de la **connaissance du parc privé** présent sur leur territoire et notamment celui qui est vacant. Plusieurs grandes métropoles ont fortement investi sur ce champ soit en régie directe (Ville de Lyon, Métropole de Lille), soit par l'intermédiaire d'une association (Marseille avec le PACT des Bouches-du-Rhône d'abord puis Urbanis), soit par l'intermédiaire d'une SEM locale (la Siemp à Paris). Ces approches territoriales fondées sur l'exploitation des fichiers fiscaux ont mis en évidence la faiblesse relative des gisements que représentent les logements vacants en termes de remise sur le marché de la location (de l'ordre de 5 à 10 % des fichiers fiscaux) et surtout l'intérêt fort de développer des collaborations entre les services fiscaux et ceux des collectivités dans le cadre de convention de partenariat afin de mieux connaître et surtout suivre l'évolution de ces parcs afin de ne pas perdre l'acquis de campagnes préalables d'investigation et de repérage. Il faut également souligner que ces travaux de reconnaissance des réalités de la vacance ne se traduisent pas nécessairement par un investissement financier aussi important que pourrait le laisser penser de telles études. Ils concrétisent plutôt le pragmatisme des démarches entreprises pour affiner au cours du temps leurs politiques d'intervention en optimisant l'usage des fonds publics ;
- ◆ Enfin les collectivités s'appuient sur des opérateurs locaux. Dans celles d'une taille moyenne le choix est de recourir à une AIVS. Mais la mobilisation des ADIL pour la gestion de l'information auprès des propriétaires est un moyen de recourir à des professionnels de qualité d'autant que ces organismes regroupent en leur sein propre aussi les professionnels privés de l'habitat. Cette configuration se retrouve dans des villes comme Rennes, Nancy, Strasbourg ou des collectivités situées périphérie comme celle du Pays Voironnais à Grenoble. Dans bien d'autres cas dès lors qu'il s'agit de passer à l'opérationnel bon nombre de ces collectivités préfèrent mobiliser leurs propres outils au premier desquels les SEM. C'est manifestement le cas de Paris, Lille et Marseille. Ce phénomène est d'autant plus vrai que les formes d'intervention sont plus lourdes et notamment lorsqu'il s'agit de curage d'habitat indigne. Le recours à ce type d'opérateurs n'exclut pas cependant la mobilisation des associations d'insertion par le logement dans la mesure où ces dernières apportent leurs savoir-faire en accompagnement social.

On comprend dans cet aperçu succinct que l'action des collectivités locales est guidée par le souci de coller aux réalités de leur territoire. C'est pourquoi que dans le cadre des délégations des aides de l'ANAH elles demandent à pouvoir bénéficier d'une marge de manœuvre bien plus importante que ce n'est le cas actuellement. De fait la contractualisation devrait permettre d'ouvrir des espaces de liberté se traduisant d'ailleurs par des sanctions en cas de non atteinte des objectifs pluriannuels négociés.

Proposition n° 8 : Proposer aux collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement leurs interventions financières.

On peut ajouter que l'État devrait suivre par une enquête menée annuellement les dispositifs mis en place par les collectivités dans le domaine du logement. Peu à peu celles-ci complètent en les cadrant leurs propres interventions financières et en termes d'ingénierie dépassant sur leur territoire ce que l'État peut y consacrer localement. Un tel suivi aurait d'ailleurs l'intérêt de pouvoir mieux cibler l'action d'accompagnement que les services déconcentrés devraient mener à l'égard des collectivités les plus démunies.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Etablir régulièrement sous l'égide de la DHUP un inventaire global des résultats obtenus par chaque dispositif de mobilisation du parc privé.

Proposition n°2 : Recentrer le dispositif de conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue, là où l'écart avec les loyers du secteur libre est le plus important.

Proposition n°3 : Développer l'information et l'accompagnement des propriétaires au niveau départemental en s'appuyant en priorité sur les ADIL.

Proposition n°4 : Différencier les incitations fiscales au conventionnement social et très social.

Proposition n°5 : Augmenter les contrôles en interne à l'ANAH à réaliser sur les conventionnements avec ou sans travaux.

Proposition n° 6 : Améliorer les dispositions de transfert des conventionnements avec et sans travaux en cas de vente des biens immobiliers et renforcer les modalités d'actions communes de l'ANAH et l'ANIL pour une meilleure information aux propriétaires bailleurs.

Proposition n° 7 : Négocier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locative.

Proposition n° 8 : Proposer aux collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement leurs interventions financières.

ANNEXE VII

La transformation de bureaux vacants en logements

SOMMAIRE

1. LES BUREAUX PRIVÉS VACANTS : UN PHENOMENE MAL CONNU, VRAISEMBLABLEMENT DE FAIBLE AMPLEUR ET LIMITÉ AU MARCHÉ « PARISIEN »	2
1.1. Les surfaces de bureaux vacantes ne font l'objet d'aucun suivi statistique.....	2
1.1.1. <i>En Ile-de-France</i>	2
1.1.2. <i>A Lyon</i>	2
1.1.3. <i>A Lille</i>	3
1.1.4. <i>A Marseille</i>	3
1.2. Un phénomène vraisemblablement de faible ampleur	3
1.3. Le marché francilien est le seul concerné par un volume significatif de bureaux vacants	3
1.3.1. <i>Le parc de bureaux définitivement obsolètes atteint 750 000 m² en Ile-de-France et devrait continuer de s'accroître dans les prochaines années</i>	3
1.3.2. <i>La part des bureaux vacants varie fortement en fonction des territoires et se concentre dans les centres d'affaires en limitant, de fait, le potentiel de transformation en logements</i>	4
2. LA TRANSFORMATION DES BUREAUX EN LOGEMENTS : UNE ÉCONOMIE INCERTAINE, DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI METTENT EN JEU ESSENTIELLEMENT LES COLLECTIVITÉS LOCALES	5
2.1. L'équilibre économique de l'opération est le premier obstacle à la transformation de bureaux en logements.....	5
2.1.1. <i>Problématique d'ensemble</i>	5
2.1.2. <i>Ile-de-France</i>	6
2.2. Les politiques publiques d'encouragement à la transformation de bureaux en logements sont locales.....	8
2.2.1. <i>Les communes de plus de 200 000 habitants disposent de la possibilité de limiter la transformation de logements en bureaux par la mise en place de commercialités</i>	8
2.2.2. <i>Les règles d'urbanisme constituent le principal levier à la disposition des collectivités locales pour encourager la transformation de bureaux en logements</i>	9
3. QUELLES PISTES D'AMÉLIORATION ?	9
3.1. Le dispositif d'observation de l'immobilier de bureaux pourrait être renforcé.....	9
3.2. Les règles en matière de fiscalité et d'urbanisme pourraient être adaptées	10
3.2.1. <i>Fiscalité</i>	10
3.2.2. <i>Urbanisme</i>	11
3.3. Les règles de majorité dans les copropriétés pourraient être assouplies	12
3.4. La conception d'immeubles « réversibles » permettrait de faciliter la conversion des nouvelles surfaces de bureaux en logements.....	13

INTRODUCTION

Le cadrage de la mission a exclu la vacance des locaux tertiaires détenus par des propriétaires publics (État, collectivités locales, établissements publics, ...), malgré l'existence d'un tel parc pour des surfaces non négligeables¹. En effet, les outils de la politique publique qu'il s'agit d'évaluer ne sont pas les mêmes que ceux de la mobilisation du parc privé. La présente annexe ne traitera donc que de la problématique de la **transformation de bureaux privés en logements**.

Par ailleurs, ce cadrage a bien ciblé la mission sur le logement : ce faisant, il ne sera pas fait qu'allusion à la réutilisation de bureaux vacants à titre temporaire pour de l'hébergement, même la mobilisation récente du parc détenu par des propriétaires publics pour les réfugiés a mis en évidence ce potentiel d'accueil.

*

**

« La transformation de bureaux en logements est à l'ordre du jour. De nombreuses réflexions y ont été récemment consacrées. [...] Malgré d'indiscutables difficultés et un champ d'application vraisemblablement limité, cette voie est suffisamment crédible pour être approfondie. Elle est sérieusement examinée dans certaines études de faisabilité conduites sur le terrain ; les collectivités locales concernées semblent disposées à agir dans leur domaine réglementaire propre pour la rendre plus praticable. L'actualité de l'immobilier conduit à aborder cette question sous un nouveau jour : la reconversion des immeubles peut-elle devenir un outil économiquement ordinaire d'adaptation réversible du parc existant ? Dans quelle mesure cet outil peut-il contribuer à compenser le déséquilibre observé, particulièrement en région parisienne, entre un marché du tertiaire durablement saturé et un marché du logement où subsiste une importante demande non satisfaite ? Quels sont les freins réels qui s'opposent à son développement dans le contexte du terrain ? »

Ce texte date de... 1994 ! C'est celui d'un appel à propositions lancé par le Plan construction et architecture (PCA, devenu depuis le PUCA²). Il montre que la problématique de la transformation de bureaux en logements est ancienne, et qu'elle pourrait se décliner plus de vingt ans plus tard en termes quasiment identiques.

L'analyse et les propositions de la mission s'inscrivent donc dans ce paysage déjà bien défriché. Elle s'est attachée à en actualiser la pertinence et à dégager les pistes d'action adaptées au contexte contemporain.

¹ Le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique immobilière de l'Etat indique une surface de bureaux vacants de 594 000 m² en 2013, dont 540 000 m² gérés par l'Etat sur un parc de bureaux total de 18 206 000 m², dont 12 750 000 occupés par l'Etat.

² Le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) est une agence interministérielle créée en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique. Le PUCA initie des programmes de recherche incitative, de recherche-action, d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'urbanisme, de l'habitat, de l'architecture et de la construction.

1. Les bureaux privés vacants : un phénomène mal connu, vraisemblablement de faible ampleur et limité au marché « parisien »

1.1. Les surfaces de bureaux vacantes ne font l'objet d'aucun suivi statistique

Les observateurs rencontrés par la mission considèrent qu'à part la région Ile-de-France, où il existe une taxe spécifique sur les bureaux, il n'y a nulle part en France de bonne connaissance du parc de bureaux.

La plupart des observatoires locaux tiennent l'essentiel de leurs informations des conseils en immobilier d'entreprise³. Ils sont donc précis pour ce qui concerne les commercialisations. En revanche, ils le sont beaucoup moins sur le stock ainsi que pour les petites surfaces de bureaux détenues par des particuliers.

Ces observatoires locaux ont constitué le réseau national des observatoires de l'immobilier d'entreprises. En 2001, ils ont créé le GIE ImmoStat dans le but d'harmoniser les statistiques préparées par leurs membres sur le marché de l'immobilier d'entreprise.

1.1.1. En Ile-de-France

L'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprises (ORIE) associe partenaires privés, État, collectivités locales et chercheurs. C'est l'observatoire de loin le plus structuré.

Il faut noter que les bureaux de plus de 100 m² d'Ile-de-France sont soumis à la taxe sur les bureaux⁴, ce qui contribue aussi à la connaissance du stock.

Concernant le potentiel de bureaux vacants susceptibles d'être transformés en logements, la Ville de Paris a eu besoin de recourir, via l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme), à un bureau d'études privé (HBS Research), car les travaux généralistes ne permettaient pas de disposer d'une information suffisamment opérationnelle.

1.1.2. A Lyon

L'observatoire de l'immobilier d'entreprise est tenu par le Cecim, association régie par la loi 1901 et créée en 1970 à l'initiative des professionnels de l'immobilier.

³ Notamment des quatre principaux d'entre eux : BNP Paribas Real Estate, CBRE, DTZ et Jones Lang LaSalle (JLL).

⁴ Cette taxe perçue dans la région Île-de-France est régie par l'article 231 ter du code général des impôts. Depuis la réforme de 2010, le produit de la taxe annuelle est réparti entre la Région pour 50% (dans la limite de 183 M€) et l'État, qui l'affecte en partie à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et à la Société du Grand Paris (SGP) pour le financement du Nouveau Grand Paris.

C'est une taxe sur le « stock » dont le rendement s'élevait à 331 M€ avant la réforme en 2010 et qui a fortement progressé depuis la réforme (656,8 M€ en 2013).

La TSB est due par le propriétaire (en pleine propriété, copropriété ou indivision) au 1er janvier. Dans le cadre d'une location avec un bail commercial ou professionnel, le bailleur peut en faire supporter la charge au locataire, à condition que cela soit expressément stipulé dans le contrat de bail. Sans clause particulière, la taxe n'est pas récupérable par le bailleur, qui en reste redevable. Elle est due pour une année entière, même en cas de cession ou de changement d'affectation des biens en cours d'année, et même si les locaux sont inoccupés ou vacants.

1.1.3. A Lille

L'Observatoire du marché des bureaux de la métropole lilloise (OBM) a été créé en 1975 à l'initiative de la CCI, des conseils en immobilier d'entreprise et des promoteurs, auxquels se sont joints les principaux organismes de développement et collectivités locales.

1.1.4. A Marseille

C'est l'agence d'urbanisme (AGAM) qui est en première ligne.

1.2. Un phénomène vraisemblablement de faible ampleur

La mission a rencontré l'ensemble des observatoires régionaux précédemment mentionnés afin de compléter sa connaissance des marchés locaux de l'immobilier d'entreprise et de recueillir les données existantes sur les surfaces de bureaux vacantes. À ce jour, et en tenant compte d'un dispositif de mesure souvent lacunaire, on n'observe pas de vacance de bureaux de grande ampleur en France :

- ◆ A **Lyon**, le marché est estimé à 5,7 millions de m² de bureaux. Les professionnels ne mentionnent pas de vacance significative de bureaux (300 000 m² seraient vacants, soit 6 % du parc de bureaux), malgré une activité dynamique de construction de bureaux neufs (« le marché est équilibré »). Il n'y a pas de phénomène significatif de transformation de bureaux en logements. Les friches industrielles, souvent sur de grandes emprises, peuvent être « gelées » par le Grand Lyon, qui en maîtrise ainsi la transformation ;
- ◆ A **Lille**, le stock total de bureaux est estimé à 4,3 millions de m². 46 700 m² de bureaux neufs sont immédiatement disponibles, alors qu'il s'en commercialise 30 000 m² par an. En seconde main, le stock est de deux ans (180 000 m² à 200 000 m²). 40 000 m² sont, de l'avis des professionnels rencontrés, considérés comme hors marché. Le taux de vacance est donc inférieur à 5 %, dont 20 % sont hors marché ;
- ◆ A **Marseille**, malgré l'activité importante d'Euroméditerranée, la vacance de bureaux, de l'ordre de 6 % d'un parc estimé à 3,5 millions de m², semble limitée à des secteurs bien circonscrits.

1.3. Le marché francilien est le seul concerné par un volume significatif de bureaux vacants

1.3.1. Le parc de bureaux définitivement obsolètes atteint 750 000 m² en Ile-de-France et devrait continuer de s'accroître dans les prochaines années

« En **Ile-de-France**, le parc de bureaux est estimé à 52,8 millions de m². Au second trimestre 2014, 3,3 millions de m² de bureaux de seconde main sont libres d'occupation, niveau supérieur de 15 % à la même période de 2012. Les surfaces de bureaux disponibles depuis plus de quatre ans ont progressé de 46 %, représentant près de 740 000 m² ; au sein de cette catégorie, la part des bureaux libres depuis 4 ou 5 ans a progressé de 82 %, passant d'environ 217 000 m² à 394 000 m². L'existence d'un volume non négligeable de bureaux définitivement inadaptés à un usage bureaux est confirmée. »⁵.

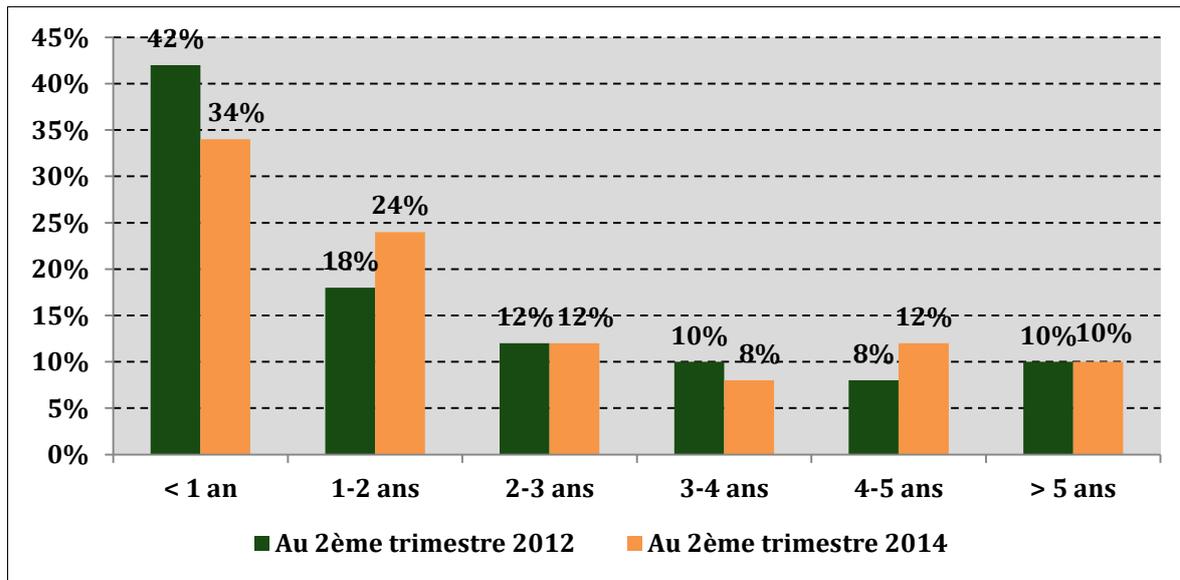
⁵ Source : ORIE, Etude sur la transformation des immeubles de bureaux en logements.

Annexe VII

Malgré tout que ce stock reste faible : 6 % des bureaux sont libres d'occupation, ce qui, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission pas éloigné du niveau de vacance frictionnelle, et **1,4 % seulement est vacant depuis plus de quatre ans**, ce que l'ORIE considère comme la durée à partir de laquelle un **bureau est définitivement obsolète**.

« Cependant, eu égard à la maturité du parc, au volume important de bureaux construits depuis les années 1980 (plus de 20 millions de m² de bureaux ont été livrés entre 1981 et 2000) et à l'impact accélérateur du Grenelle de l'environnement sur l'obsolescence du parc tertiaire, les estimations réalisées montrent qu'entre 140 000 et 240 000 m² de bureaux par an pourraient définitivement être inadaptés à la demande du marché de bureaux à l'horizon 2030, soit entre 1 000 et 2 000 logements créés par an. »⁶

Graphique 1 : Répartition de la durée de vacance en Ile-de-France



Source : ORIE sur des données de BNP Paribas Real Estate.

1.3.2. La part des bureaux vacants varie fortement en fonction des territoires et se concentre dans les centres d'affaires en limitant, de fait, le potentiel de transformation en logements

En valeur absolue, deux départements concentrent plus de la moitié des bureaux vacants depuis quatre ans et plus (cf. Tableau 1) : les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis. Cependant, la situation est très différente entre les deux :

- ◆ dans les Hauts-de-Seine, le parc de bureaux vacants ne représente que 18 % de l'offre disponible ;
- ◆ en Seine-Saint-Denis il en représente 46 %. Quelques zones concentrent l'essentiel de la vacance.

Leur potentiel de transformation en logements est très variable entre les territoires. Ainsi, les centres d'affaires concentrent les surfaces importantes de bureaux vacants : 53 000 m² à Roissy, 44 000 m² à la Défense.

⁶ Source : ORIE, Etude sur la transformation des immeubles de bureaux en logements.

Annexe VII

Au sein de l’Ile-de-France, **Paris** est un marché spécifique. « 45 000 m² sont vacants depuis plus de quatre ans », chiffre en progression de 32 % en deux ans mais représentant moins de 6 % de l’offre immédiatement disponible. Ainsi, malgré un certain nombre de départs de sièges de grandes entreprises en banlieue (SNCF ou SFR à Saint-Denis, Crédit agricole à Montrouge, BNPP Securities services, BETC Euro RSCG ou Hermès à Pantin, etc.), le stock des bureaux vacants à Paris demeure particulièrement modeste avec une surface équivalant à moins de 600 logements. La moitié des bureaux vacants depuis plus de quatre ans se situe, en outre, dans le quartier central des affaires (QCA) du 8^{ème} arrondissement (23 600 m²).

Tableau 1 : Répartition des bureaux vacants depuis plus de quatre ans au 2^{ème} trimestre 2014

Département	Surfaces vacantes depuis plus de quatre ans (en m ²)	Part relative (en %)	Offre de seconde main immédiatement disponible (en m ²)	Poids des surfaces vacantes depuis plus de quatre ans par rapport à l’offre totale de seconde main disponible à l’échelle du département
Paris	44 682	6 %	805 638	6 %
Hauts-de-Seine	226 771	31 %	1 329 158	18 %
Seine-Saint-Denis	195 470	26 %	431 353	46 %
Val-de-Marne	56 930	8 %	178 700	32 %
Essonne	75 133	10 %	174 431	43 %
Seine-et-Marne	16 801	2 %	44 967	37 %
Val-d’Oise	57 103	8 %	125 954	45 %
Yvelines	66 117	9 %	246 610	26 %
Total Ile-de-France	738 917	100 %	3 336 811	22,1 %

Source : ORIE sur des données de BNP Paribas Real Estate.

2. La transformation des bureaux en logements : une économie incertaine, des politiques publiques qui mettent en jeu essentiellement les collectivités locales

2.1. L’équilibre économique de l’opération est le premier obstacle à la transformation de bureaux en logements

2.1.1. Problématique d’ensemble

La mission a pu constater **qu’ailleurs qu’en Ile-de-France** (notamment à Lyon, Lille et Marseille, sans parler de marchés détendus comme Saint-Étienne), **le phénomène de transformation de bureaux en logements est pour le moment marginal**. Le plus souvent, les travaux lourds dans un immeuble privé de bureaux obsolètes ont pour but :

- ◆ soit une **rénovation en bureaux** ;
- ◆ soit une **démolition suivie de reconstruction, là aussi souvent en bureaux**.

Le principal obstacle à la transformation de bureaux en logements est économique. Les opérations privées de conversion de bureaux en logements supposent la combinaison entre une valeur basse des bureaux et une valeur haute du logement pour amortir le coût des travaux. : « *Le coût technique de la transformation, en moyenne entre 2 000 et 3 000 euros par m² pour une transformation lourde dans Paris, est équivalent, voire supérieur, au coût des travaux de construction⁷* ».

Schématiquement, deux types d'opérations peuvent s'observer : soit des opérations de petite taille dans des immeubles « haussmanniens », soit des opérations de grande taille dans des immeubles des années 70 :

- ◆ les premières sont les plus nombreuses. Elles sont techniquement relativement simples. Comme il s'agit de petites opérations (quelques centaines de m²), elles représentent un faible total de surfaces ;
- ◆ les secondes nécessitent des travaux lourds à cause de mauvaises qualités thermiques et des **différences de structure entre bâtiments à vocation tertiaire et bâtiments destinés au logement** : il faut souvent isoler par l'extérieur, déposer et reposer la façade, créer des circulations, créer des colonnes d'eau pour installer cuisines et salles de bain, reconfigurer les plateaux, évider des bâtiments trop larges, ne permettant pas de logements traversant, ce qui suppose de demander l'autorisation de créer des étages pour compenser la perte de surfaces qui, d'après les experts interrogés par la mission représenterait entre 25 et 30 % de la surface de bureaux transformés.

2.1.2. Ile-de-France

« Des analyses statistiques ont été menées à Paris, seul département francilien où il existe un suivi régulier en matière de changement de destination durant ces 20 dernières années⁸ ». L'ORIE s'appuie d'ailleurs sur les données de la Ville de Paris. Par ailleurs, l'APUR a mené un travail très précis, à l'adresse, grâce au fichier d'un opérateur privé.

Il en ressort qu'entre 1990 et 2000, un peu plus d'un million de m² SHON⁹ a été autorisé à la transformation, ce qui représente une moyenne annuelle d'un peu plus de 53 000 m². En moyenne et par an, un peu plus de 33 000 m² ont été convertis en habitations (le reste : hôtels de tourisme, commerces, résidences services et étudiantes, la tendance depuis la fin des années 2000 étant à un accroissement de cette part). Ces autorisations auraient permis une **production annuelle de 300 à 400 logements**.

Depuis 2000 :

- ◆ **60 % des autorisations ont été accordées à des personnes physiques** ou des SCI familiales, qui peuvent financer les travaux grâce à la revente de commercialité ; **80 % sont des surfaces inférieures à 500 m²** ;
- ◆ **26 % concernent des HLM**, qui ont pu mener des opérations de plus grande envergure, éventuellement en baux emphytéotiques ;
- ◆ 6 % concernent des investisseurs institutionnels, qui le font essentiellement pour préserver des droits à construire ou encore, par un jeu de compensations, transformer des immeubles de logements en bureaux ; les immeubles ainsi transformés sont généralement cédés.

⁷ La transformation et la mutation des immeubles de bureaux – Actualisation : novembre 2014, ORIE.

⁸ La transformation et la mutation des immeubles de bureaux, ORIE, colloque du 14 février 2013.

⁹ Surface hors œuvre nette.

Annexe VII

« Sur la période trisannuelle 2011-2013, 77 000 m² par an en moyenne ont été transformés, dont la moitié en logements ou résidences, soit l'équivalent de 400 à 500 logements par an. 80 % des opérations sont de petites opérations – moins de 350 m² – mais ne représentent que 20 % des surfaces »¹⁰.

Tableau 2 : Changements de destination autorisés à Paris entre 2011 et 2013 par tranches de surface

Tranche de surface	Nombre d'opérations	Part	Surface	Part
20 -100 m ²	202	40 %	12 128	5 %
100 - 350 m ²	195	39 %	35 375	15 %
350 -500 m ²	20	4 %	8 047	4 %
500 - 1 000 m ²	33	7 %	22 308	10 %
1 000 – 3 000 m ²	38	8 %	67 161	29 %
> 3 000 m ²	17	2 %	85 516	37 %
total	505	100 %	230 535	100 %

Source : ORIE sur des données de la Ville de Paris.

D'après l'ORIE, **la transformation de bureaux en logements pourrait s'accélérer dans les prochaines années.** « Le potentiel de bureaux transformables en habitations à Paris à l'horizon 2030 peut être estimé à entre 1 000 et 2 000 par an. L'élaboration de cette prévision part d'hypothèses sur les cycles de travaux, des données sur les mises en chantier de bureaux entre 1981 et 2000, et des données de l'offre de bureaux immédiatement disponible depuis quatre ans et plus ».

Certaines analyses sont plus alarmistes, et envisagent « la menace d'une bulle immobilière dans l'immobilier tertiaire »¹¹. Ces analyses extrapolent à partir des objectifs de construction de bureaux inscrits dans les contrats de développement territoriaux (CDT), et ceux affichés par la métropole du Grand Paris. La traduction dans les faits de ces objectifs n'est toutefois pas démontrée.

¹⁰ La transformation et la mutation des immeubles de bureaux – Actualisation : novembre 2014, ORIE.

¹¹ cf. « L'économie du Grand Paris sera-t-elle assez robuste ? », séminaire de l'Atelier international du Grand Paris du 4 juin 2015 : « Il y a une inadéquation qui s'affirme entre la programmation qui se met en route politiquement (dans le cadre du Grand Paris) et la réalité du marché de l'immobilier de bureaux » (François Leclercq) ; « On est en train de créer une bulle incroyable. Et on va s'en apercevoir assez vite » (Pierre Veltz).

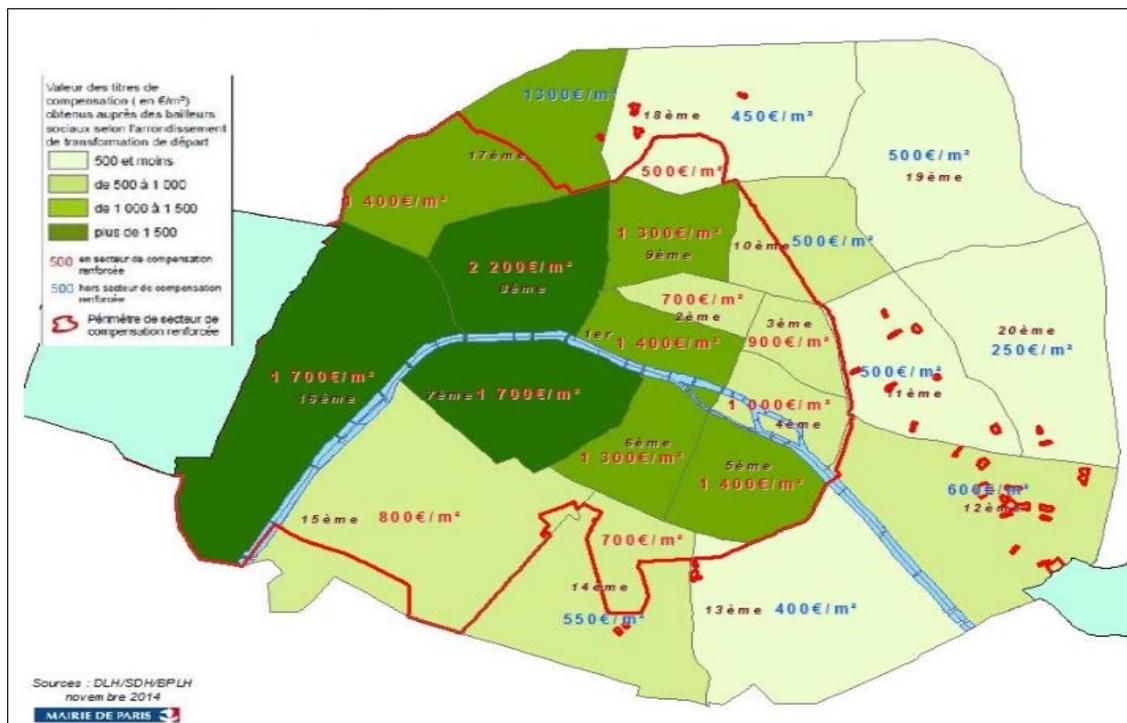
2.2. Les politiques publiques d'encouragement à la transformation de bureaux en logements sont locales

2.2.1. Les communes de plus de 200 000 habitants disposent de la possibilité de limiter la transformation de logements en bureaux par la mise en place de commercialités

Le code de la construction de l'habitation (CCH) prévoit que, dans les communes de plus de 200 000 habitants¹² et dans les départements de petite couronne parisienne, **le changement d'usage de logements est soumis à autorisation préalable et peut être soumis à compensation**¹³. Ainsi, à Paris, la compensation est, dans certains arrondissements d'un m² de logement pour un m² de logement transformé, voire, dans les secteurs dits « de compensation renforcée »¹⁴, de 2 m² pour 1 m² de logement transformé. « Ce mécanisme entraîne un « marché de la commercialité », où des titres de compensation sont vendus, la plupart du temps avec des contrats sous seing privé. »¹⁵.

La mise en place de ce mécanisme constitue non seulement un frein à la disparition de logements au profit de bureaux dans les zones les plus tendues mais contribue également à renforcer l'attractivité économique des opérations de transformation de bureaux en logements par le biais de la cession la commercialité associée à l'opération.

Graphique 2 : Valeur moyenne des titres de compensation obtenus auprès des bailleurs sociaux en 2014



Source : Ville de Paris ; Direction du logement et de l'habitat (DLH).

¹² Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille et Rennes.

¹³ Cf. article L. 631-7.

¹⁴ La totalité des arrondissements de 1 à 9 et du 16^eme, la majeure partie des 15^eme et 17^eme arrondissements, des portions d'autres arrondissements.

¹⁵ La transformation et la mutation des immeubles de bureaux – Actualisation : novembre 2014, ORIE.

Des compensations sont aussi mises en place à Lyon ou Nice pour le changement d'usage de logements dans « l'hypercentre »¹⁶.

2.2.2. Les règles d'urbanisme constituent le principal levier à la disposition des collectivités locales pour encourager la transformation de bureaux en logements

A Lille, même si le stock de bureaux vacants hors marché reste faible, la transformation de ces bureaux en logements est considérée comme fondamentale par les interlocuteurs rencontrés par la mission pour le bon fonctionnement du marché de bureaux. Il s'agit essentiellement de bureaux « haussmanniens » pour lesquelles l'autorisation d'augmentation de surface par la municipalité pourrait constituer un levier pour la rentabilité économique de ces opérations.

Peut alors jouer l'obstacle règlementaire qu'est le zonage du PLU, et les contraintes liées aux règles d'urbanisme (places de stationnement par exemple). **L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013** « relative au développement de la construction de logements » **a eu comme objectif de faciliter la transformation de bureaux en logements**, en autorisant plusieurs dérogations aux règles de constructibilité fixées par les PLU. Ainsi, la transformation en habitation d'un bâtiment existant affecté à une autre destination par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, est rendue possible, **même si ce bâtiment dépasse le volume maximal ou la densité maximale de construction fixée pour les logements**, ou ne dispose pas des aires de stationnement prévues pour les logements. Par ailleurs, **l'ordonnance permet aux maires d'adapter la règle pour n'exiger que le nombre de places de stationnement** strictement nécessaire, dès lors qu'un projet de construction de logement est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou station de transport collectif.

3. Quelles pistes d'amélioration ?

3.1. Le dispositif d'observation de l'immobilier de bureaux pourrait être renforcé

On l'a vu, la connaissance du stock de bureaux est très imparfaite selon les agglomérations, surtout dans le degré de finesse nécessaire pour connaître – quasiment à l'adresse – les bureaux susceptibles d'être transformés en logements. L'ORIE d'Ile-de-France est le plus avancé des observatoires, et encore doit-il reconnaître que l'observation effective des bureaux transformés en logements n'existe que sur le territoire de la Ville de Paris. Dès lors, la mission fait trois propositions d'amélioration de la connaissance de ces opérations.

Proposition n°1 : Intégrer une dimension relative à la transformation des bureaux en logement dans les observatoires locaux de l'habitat des grandes métropoles ou établir des liens avec les observatoires de l'immobilier d'entreprises quand ils existent pour un suivi des parcs de bureaux susceptibles d'être transformés.

Proposition n°2 : Intégrer le suivi des surfaces de bureau dans les programmes de travail des agences de l'urbanisme pour les agglomérations ne disposant pas d'un observatoire local de l'habitat.

¹⁶ Lyon : les conditions de délivrance de l'autorisation de changement d'usage sont précisées par une délibération de la communauté urbaine de Lyon du 27 juin 2011, qui précise la zone de l'hypercentre soumise à compensation ; pour Nice : les conditions fixées pour la délivrance de l'autorisation de changement d'usage préalable du Maire et pour les compensations résultent de la délibération n°22-1 du bureau métropolitain du 22 mai 2015, qui précise la zone soumise à compensation.

Proposition n°3 : Dans la convention de délégation des aides à la pierre que l'État passe avec les principales agglomérations (par exemple avec les métropoles), inclure l'obligation d'étudier à intervalle régulier le stock de bureaux, son évolution et sa capacité à être transformé en logements.

Proposition n°4 : Lancer un programme de recherche sur les conditions de mutation de bureaux en logements par le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA).

3.2. Les règles en matière de fiscalité et d'urbanisme pourraient être adaptées

En raison de l'importance déterminante de l'Ile-de-France dans les problématiques de transformation de bureaux en logements, la mission a concentré son analyse sur le cas francilien, et même parisien. Elle s'est appuyée d'une part sur l'approche de la Ville de Paris, nourrie par les études de l'APUR, d'autre part sur la qualité des travaux de l'ORIE.

Dans son rapport publié en février 2013 sur la transformation et la mutation des immeubles de bureaux (en région Ile-de-France), l'ORIE avait formulé des propositions visant à favoriser la conversion des bureaux obsolètes. Un certain nombre de ces propositions rejoignaient les préoccupations du gouvernement et ont été transposées dans :

- ◆ l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme ;
- ◆ l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement ;
- ◆ la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renouvelé, dite loi ALUR.

L'Observatoire revient sur ces évolutions législatives pour en mesurer les effets dans le cadre de la transformation de bureaux en logements. Parmi les mesures les plus susceptibles de permettre la transformation de bureaux en logements, il note la dérogation possible aux règles de gabarit en cas de transformation de bureaux en logements et l'exemption, sous condition, d'obligation de créer des places de stationnement.

L'ORIE esquisse également des recommandations supplémentaires, eu égard à l'accroissement des bureaux vacants dans la durée.

L'ORIE propose d'explorer les deux catégories de pistes suivantes :

- ◆ agir sur le plan économique et fiscal ;
- ◆ poursuivre les évolutions règlementaires, notamment sur le plan de l'urbanisme.

3.2.1. Fiscalité

Pour l'ORIE, il s'agit de proposer une réduction du taux de TVA, une exonération de la TFPB et de droits de mutation, une réduction de l'impôt sur le revenu foncier, ou une augmentation de subvention, notamment ANAH. Ces mesures ne sont pas spécifiques à la problématique de la transformation de bureaux en logements, sauf à considérer qu'il faudrait encourager plus particulièrement, notamment pour des considérations générales de développement durable, la transformation, même lourde, de bâtiments existants, plutôt que la construction neuve. Aussi la mission ne considère pas souhaitable de reprendre ces pistes de propositions dans ces recommandations.

Annexe VII

La maire de Paris a, quant à elle, écrit en mars 2015 aux ministres en charge des finances, du budget et du logement, pour leur demander « une exonération temporaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi qu'une exonération de la taxe d'aménagement en faveur des bureaux transformés en logements [...] en zone tendue ». **Cette proposition fait reposer l'effort sur les seules finances locales sous réserve qu'elle n'ait pas à être compensée par l'État.** L'Etat a apporté une double réponse à cette demande :

- ◆ s'agissant de l'exonération temporaire de taxe foncière, elle est en cours de discussion dans le cadre du projet de loi de finances ;
- ◆ s'agissant de l'exonération sur la taxe d'aménagement, le ministère en charge du logement a répondu par la négative : « la taxe d'aménagement offre, en l'état actuel du droit, un large panel d'outils incitatifs fiscaux de production de logements, notamment en faveur de la mixité sociale¹⁷ ».

Compte tenu de l'effet marginal des mesures fiscales proposées sur l'équilibre des opérations par rapport aux dispositions relevant de l'urbanisme, la mission considère ne préconise pas d'aller plus loin que la mesure proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

3.2.2. Urbanisme

L'ORIE propose d'alléger certaines obligations en matière d'urbanisme. La mission prête un intérêt particulier à deux mesures qui portent spécifiquement sur la transformation de bureaux en logements. Il s'agirait tout d'abord « *d'introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant pour changement de destination en habitation. Cette possibilité serait donnée au terme de chaque période triennale moyennant une indemnité d'éviction plafonnée, et porterait principalement sur les surfaces tertiaires* ». La mission propose de retenir cette proposition dans les zones les plus tendues (zones soumises à compensation en cas de changement d'usage).

Proposition n°5 : Dans les zones soumises à compensation en cas de changement d'usage, introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant de bureaux pour changement de destination en habitation.

¹⁷ Seules les surfaces supplémentaires créées sont susceptibles de donner lieu à perception de la taxe, sauf création de logements très sociaux (financés en PLAI, prêts locatifs aidés d'intégration). Pour les autres types de logements, un abattement de 50 % de la valeur forfaitaire est appliqué de plein droit aux premiers 100 m² de locaux d'habitation. Les collectivités territoriales peuvent exonérer partiellement ou totalement de la taxe d'aménagement, pour la part les concernant, un certain nombre d'opérations, pour la part les concernant (par exemple construction de logements sociaux financés en PLS, PLUS, PSLA, PTZ)

Annexe VII

L'autre proposition spécifique à la problématique de la transformation de bureaux en logements est l'instauration d'une bourse de la commercialité (cf supra)¹⁸. L'ORIE indique : « *Les professionnels trouvent aujourd'hui le système de la commercialité opaque et complexe. La mise en place d'une bourse de la commercialité pourrait favoriser la transparence, et in fine la mise en œuvre des opérations. La municipalité achèterait des titres de compensation et les redistribuerait ensuite* ». Si la mission est sensible à la nécessité de transparence d'une « commercialité » qui n'existe que par la réglementation, elle n'est en revanche pas convaincue de l'efficacité d'un dispositif qui reposerait sur l'administration locale. De plus, si les communes les plus importantes auraient peut-être la capacité de mettre en place un tel dispositif public (et les finances correspondantes...), ce ne serait sans doute pas le cas de la majorité d'entre elles (rappelons que toutes les communes de petite couronne sont potentiellement concernées). Il apparaît préférable que les communes assurent une transparence *a posteriori* en publiant le montant des commercialités.

Proposition n°6 : Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité en faisant assurer la publication du montant de la commercialité par les communes où les opérations de changement d'usage sont soumises à compensation.

3.3. Les règles de majorité dans les copropriétés pourraient être assouplies

Aujourd'hui, la loi du 10 juillet 1965 exige l'unanimité de tous les copropriétaires quand il s'agit de changer le règlement de copropriété en ce qui concerne la destination d'une partie privative. Cette unanimité est extrêmement difficile à obtenir. Considérant que la plupart des opérations de transformation en zone tendue portent sur des petites surfaces, parfois anciennement affectées à l'habitation et donc facilement transformables, la mission propose de rendre plus facile la transformation de bureaux en logements en abaissant la majorité requise¹⁹.

Proposition n°7 : Modifier la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés en abaissant la majorité requise pour transformer un bureau en logement lorsque l'immeuble comporte à la fois des bureaux et des logements. Cette majorité pourrait être non plus l'unanimité, mais la double majorité de l'article 26, voire la majorité absolue de l'article 25 et non plus l'unanimité.

¹⁸ Voici comment un des principaux intervenants sur le « marché » de la commercialité (Soveico) décrit le processus : « La date de remise du dépôt de la demande auprès du Bureau de protection des locaux d'habitation (BPLH), à la Direction du logement et de l'habitat (de la ville de Paris), est importante, car elle marque en effet le point de départ de la concomitance. Un contrôleur assermenté est en charge de chaque dossier. A l'issue de différentes réunions internes au BPLH intervient systématiquement une visite des bureaux appelés à devenir des appartements et des locaux d'habitation destinés aux futurs bureaux. Soveico représente les mandants lors de ces visites. L'accord final est subordonné au constat de l'occupation effective à usage d'habitation des bureaux transformés. Dans les faits, c'est aujourd'hui la D.A.A.C.T. (Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux) qui déclenche l'obtention de l'accord définitif. Celui-ci ouvre droit au paiement de l'indemnité due au vendeur de la commercialité. La publication au fichier immobilier national, par les bénéficiaires du changement d'usage définitivement attaché aux locaux, permet une traçabilité des décisions. Il est bon de rappeler qu'une autorisation donnée sans compensation garde, en revanche, un caractère personnel et n'est pas transmissible. Dans cette hypothèse, le local revient à l'habitation dès la cessation d'activité du pétitionnaire. ».

<http://www.lettrem2.com/cahier.php?da=111027#sthash.lja3M7PQ.dpuf>

¹⁹ C'est la même démarche que celle empruntée par la loi ALUR du 24 mars 2014, qui a assoupli les règles de majorité afin de faciliter le vote de travaux. La « double majorité » de l'article 26 est la majorité de tous les copropriétaires (présents, représentés ou absents) détenant les deux tiers des voix (tantièmes). La majorité absolue de l'article 25 est la majorité des voix de tous les copropriétaires présents, représentés ou absents.

3.4. La conception d'immeubles « réversibles » permettrait de faciliter la conversion des nouvelles surfaces de bureaux en logements

Le plus souvent, aujourd'hui, immeubles de bureaux et immeubles de logements ont été conçus selon des principes constructifs très différents qui rendent la mixité d'usage difficile, et la transformation de l'immeuble très coûteuse. C'est donc dès la conception que cette réflexion devrait être menée. D'ores et déjà, certaines opérations l'encouragent, et certains opérateurs le prévoient²⁰.

Cet objectif pourrait prendre appui sur le « plan bâtiment durable ».

Lancé en janvier 2009, le plan bâtiment durable fédère un large réseau d'acteurs du bâtiment et de l'immobilier autour d'une mission commune : atteindre les objectifs d'efficacité énergétique de ce secteur. Le plan bâtiment durable encourage la **collaboration entre tous les membres de la filière du bâtiment et de l'immobilier** afin de pouvoir réfléchir ensemble à la transition énergétique dans le secteur de la construction et de la rénovation.

La réflexion s'organise autour des groupes de travail thématiques. Créés en fonction des besoins constatés, ils sont composés de personnalités aux compétences complémentaires qui émettent des propositions de nature à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la transition énergétique. Plus d'une vingtaine de chantier ont ainsi été mis en place, avec entre autres les financements innovants, la question de l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel, l'éco-prêt à taux zéro, la garantie de performance énergétique, la réflexion prospective sur la réglementation du bâtiment responsable en 2020, la copropriété etc.

Grâce à ces différents travaux, le plan bâtiment durable est **force de proposition auprès des pouvoirs publics**.

Proposition n°8 : Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable ».

²⁰ cf. les trois immeubles « black swan » à Strasbourg, aménageur SERS, architecte Anne Demians : « Point important, souhaité par l'architecte, les deux blocs centraux et finaux sont réversibles et peuvent donc être transformés en logements. Cela permettrait d'éviter que les mètres carrés de tertiaire soient vacants, alors qu'en parallèle il existe une pénurie d'appartements dans la ville » (le Monde, 7-8 juin 2015).

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Intégrer une dimension relative à la transformation des bureaux en logement dans les observatoires locaux de l'habitat des grandes métropoles ou établir des liens avec les observatoires de l'immobilier d'entreprises quand ils existent pour un suivi des parcs de bureaux susceptibles d'être transformés.

Proposition n°2 : Intégrer le suivi des surfaces de bureau dans les programmes de travail des agences de l'urbanisme pour les agglomérations ne disposant pas d'un observatoire local

Proposition n°3 : Dans la convention de délégation des aides à la pierre que l'État passe avec les principales agglomérations (par exemple avec les métropoles), inclure l'obligation d'étudier à intervalle régulier le stock de bureaux, son évolution et sa capacité à être transformé en logements.

Proposition n°4 : Lancer un programme de recherche sur les conditions de mutation de bureaux en logements par le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA).

Proposition n°5 : Dans les zones soumises à compensation en cas de changement d'usage, introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant de bureaux pour changement de destination en habitation.

Proposition n°6 : Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité en faisant assurer la publication du montant de la commercialité par les communes où les opérations de changement d'usage sont soumises à compensation.

Proposition n°7 : Modifier la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés en abaissant la majorité requise pour transformer un bureau en logement lorsque l'immeuble comporte à la fois des bureaux et des logements. Cette majorité pourrait être non plus l'unanimité, mais la double majorité de l'article 26, voire la majorité absolue de l'article 25 et non plus l'unanimité.

Proposition n°8 : Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable ».

ANNEXE VIII

Comparaison internationale des outils de lutte contre la vacance

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ALLEMAGNE SE CARACTÉRISE PAR L'ABSENCE D'OUTILS NATIONAUX CONTRE LA VACANCE DANS LE PARC PRIVÉ DE LOGEMENTS ET LA MISE EN PLACE D'OUTILS INCITATIFS D'INITIATIVE COMMUNALE.....	2
1.1. Une vacance qui augmente, notamment sous l'effet de l'évolution démographique.....	2
1.2. En l'absence d'outil fiscal visant à remettre sur le marché des locaux vacants, seules les résidences secondaires font l'objet d'une taxation propre.....	2
1.3. Des initiatives ponctuelles et locales afin d'accélérer la transformation de bureaux en logements.....	2
2. LA BELGIQUE QUI AVAIT MIS EN PLACE DE NOMBREUX OUTILS DE LUTTE CONTRE LA VACANCE A PROGRESSIVEMENT ALLÉGÉ LES OBLIGATIONS RELATIVES A L'IDENTIFICATION DES LOCAUX VACANTS ET LEUR FISCALISATION	3
2.1. La vacance en Belgique ne fait pas l'objet d'un suivi par les outils de statistique publique.....	3
2.2. Comme en France, les outils coercitifs de la lutte contre la vacance s'appuient à la fois sur une intervention fiscale et sur un pouvoir de réquisition par la puissance publique.....	3
2.2.1. <i>Les dispositifs fiscaux sont des outils locaux.....</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>Le pouvoir de réquisition, dont la mise en œuvre est complexe, a été complété en 2003 par une procédure de « droit de gestion publique »</i>	<i>5</i>
3. EN ITALIE, LA LUTTE CONTRE LA VACANCE NE FAIT L'OBJET D'AUCUN DISPOSITIF COERCITIF.....	7
3.1. La lutte contre la vacance ne fait l'objet d'aucun dispositif fiscal.....	7
3.2. La valeur locative cadastrale des résidences secondaires est soumise au barème général de l'impôt sur le revenu.....	7
4. LA VACANCE FAIT L'OBJET D'UN SUIVI CONTINU AU ROYAUME-UNI QUI A MIS EN PLACE DES OUTILS SPECIFIQUES DE LUTTE CONTRE LES LOGEMENTS INOCCUPÉS	8
4.1. La vacance au Royaume-Uni fait l'objet d'un suivi régulier mis à la disposition du public.....	8
4.2. Les outils de lutte contre la vacance.....	8
4.2.1. <i>La fiscalité locale de l'habitation peut être modulée par les communes en ce qui concerne les logements vacants.....</i>	<i>8</i>
4.2.2. <i>Le parlement britannique a complété les dispositifs coercitifs de préemption et de vente forcée par un droit de gestion public mettant l'accent sur l'échange et le dialogue avec le propriétaire</i>	<i>9</i>
4.2.3. <i>Des initiatives complémentaires de grandes collectivités locales.....</i>	<i>10</i>

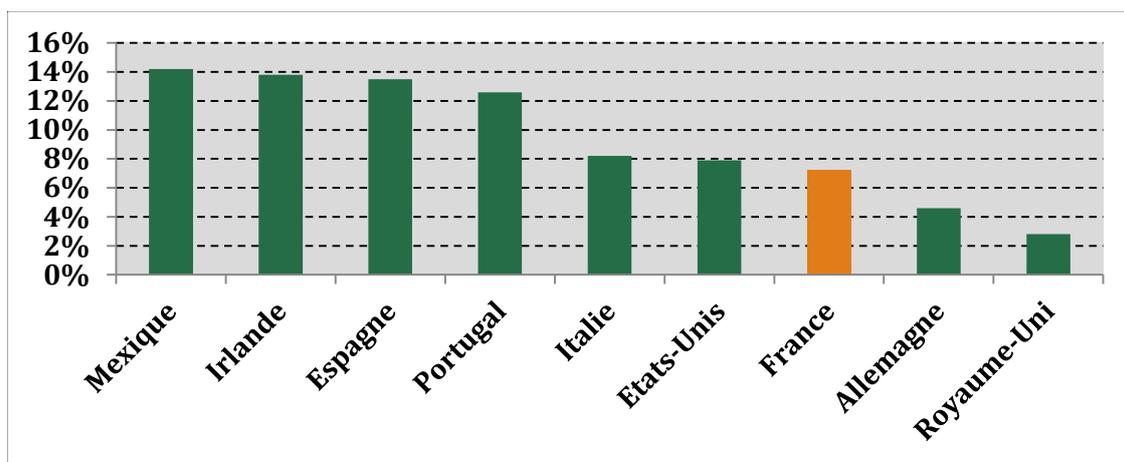
4.3. Pour inciter à la remise sur le marché des logements vacants, le gouvernement britannique a mis en place des fonds d'investissement et des dispositifs fiscaux.....	11
4.4. Une imposition forfaitaire des plus-values de cession, hors résidence principale, sans distinction de durée de détention du bien	11
CONCLUSION.....	12
ANNEXE - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SERVICES ECONOMIQUES RÉGIONAUX.....	13

INTRODUCTION

Avec un taux de vacance de l'ordre de 7 % en 2012, la France se place dans la moyenne des pays de l'OCDE devant les Etats-Unis, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Pourtant certains pays de l'Union Européenne, notamment l'Allemagne (4,4 %) et le Royaume-Uni (2,8 %), affichent des taux de vacance nettement inférieurs.

L'objet de la présente annexe est de réaliser une comparaison internationale des différents dispositifs de lutte contre la vacance des logements entre quelques pays de l'OCDE.

Graphique 1 : Taux de vacance en 2011-2012 dans les principaux pays de l'OCDE



Source : OCDE.

Ce travail s'appuie plus particulièrement sur un questionnaire réalisé par la mission, avec l'appui de la direction de la législation fiscale (DLF), à destination des attachés fiscaux des services économiques régionaux (SER) de quatre pays européens (Allemagne, Italie, Belgique et Royaume-Uni) afin de réaliser un état des lieux sur :

- ◆ la connaissance de la vacance dans le parc privé de logements ;
- ◆ les dispositifs mis en place par la puissance publique pour lutter contre la vacance ;
- ◆ les moyens incitatifs à la remise sur le marché ;
- ◆ la modalité de taxation des multipropriétaires.

Il ressort de cette comparaison que les pays européens présentant les plus faibles taux de vacance ont privilégié une action de proximité portée par les collectivités territoriales, parfois adossée à une fiscalité dissuasive contre la vacance de long terme.

1. L'Allemagne se caractérise par l'absence d'outils nationaux contre la vacance dans le parc privé de logements et la mise en place d'outils incitatifs d'initiative communale

En Allemagne, les politiques du logement sont du ressort des *Länder* et des communes.

1.1. Une vacance qui augmente, notamment sous l'effet de l'évolution démographique

Atteignant en 2011, **1,85 millions, soit 4,4 % du parc, le nombre de logements vacants augmente de manière constante en Allemagne.** La principale cause de cette augmentation est l'évolution démographique.

Le taux de vacance n'est pas uniformément réparti sur le territoire, les *Länder* de l'est affichant des taux de l'ordre de 7 % alors que ceux de l'ouest se situent en moyenne autour de 3,7 %.

Des programmes de destruction ont été mis en place pour résoudre les problèmes liés à la dégradation progressive des locaux non occupés. Ainsi entre 2004 et 2011 près de 275 000 immeubles ne remplissant plus les critères d'habitabilité ont été détruits entre 2004 et 2011 et de 200 000 à 250 000 devraient l'être d'ici à 2019.

Parallèlement, certaines grandes villes connaissent une situation de logement tension. Le besoin en logement était estimé à 224 000 en 2012 pour toute l'ensemble du pays.

1.2. En l'absence d'outil fiscal visant à remettre sur le marché des locaux vacants, seules les résidences secondaires font l'objet d'une taxation propre

Il n'existe pas en Allemagne de dispositif fiscal spécifique aux logements vacants tant au plan coercitif qu'au plan incitatif de remise sur le marché de logements ou de transformation de bureaux vacants en logements.

Certaines municipalités allemandes ont mis en place une **taxe sur la deuxième résidence**, « *Zweitwohnungsteuer* », assise sur un montant annuel théorique. La finalité de cette taxe, dont le taux varie entre 5 % et 15 %, **n'est pas d'inciter le propriétaire à louer mais plutôt à se déclarer comme résident principal.** Cela s'explique par le fait que le nombre de résidents principaux d'une commune est une variable importante dans la méthode de calcul de la péréquation financière entre *Länder*.

1.3. Des initiatives ponctuelles et locales afin d'accélérer la transformation de bureaux en logements

Face à un marché du logement tendu, certaines villes ont pris des initiatives pour inciter la reconversion de bureaux vacants en logements :

- ♦ la ville de Francfort a accordé des subventions d'un montant total de 20 M€ pour un projet de transformation de bureaux en logements entre 2004 et 2015 ;
- ♦ la ville de Cologne offre des prêts bonifiés aux propriétaires de bureaux en cas de transformation en locaux d'habitation.

2. La Belgique qui avait mis en place de nombreux outils de lutte contre la vacance a progressivement allégé les obligations relatives à l'identification des locaux vacants et leur fiscalisation

2.1. La vacance en Belgique ne fait pas l'objet d'un suivi par les outils de statistique publique

La situation de l'inoccupation des logements ne fait l'objet d'aucun recensement ou d'inventaire systématique à l'échelon régional. Les communes n'ont plus l'obligation depuis 2007 d'établir un inventaire des immeubles inoccupés et la communication entre les distributeurs d'énergie (eau, gaz et électricité) et les services communaux et régionaux au sujet des adresses à consommation anormalement faible n'est pas systématique, pour des raisons de protection de la vie privée.

En l'absence de statistique nationale, les estimations de la vacance fournies par le Service économique régional de Bruxelles permettent d'estimer région :

- ◆ entre 30 000 et 35 000 logements vacants en région wallonne ;
- ◆ 15 000 en région flamande ;
- ◆ 15 000 à 35 000 à Bruxelles-Capitale. Le sujet de la vacance occupe une place centrale dans cette région du fait de la croissance de la population et de la plus forte présence de personnes défavorisées. Ce sujet est d'autant plus prégnant dans cette région qu'elle concentre **25 % des logements vacants de Belgique alors qu'elle ne représente que 10 % de la population.**

Ces estimations sont à mettre en regard avec la taille du parc de logements en Belgique, qui a été estimée par l'OCDE à 5 275 000 logements en 2015.

La mesure de la vacance souffre par ailleurs d'un manque d'unification de la définition de l'inoccupation et les procédures varient selon les communes.

2.2. Comme en France, les outils coercitifs de la lutte contre la vacance s'appuient à la fois sur une intervention fiscale et sur un pouvoir de réquisition par la puissance publique

2.2.1. Les dispositifs fiscaux sont des outils locaux

L'article 170 de la Constitution belge confère aux régions et aux communes le droit de lever des taxes et des impôts dans leurs domaines de compétence. Les régions déterminent de manière autonome si une taxe sur les immeubles inoccupés doit ou non être prélevée à leur niveau. Elles peuvent aussi autoriser les communes à prélever de telles taxes dans le cadre de la tutelle financière qu'elles exercent sur celles-ci et du pouvoir de leur imposer par circulaire budgétaire des règles contraignantes en matière de prélèvement de taxes.

2.2.1.1. Depuis 2005 en région wallonne, la taxe sur les logements vacants est communale

De 1998 à 2005, la région wallonne a perçu une taxe régionale sur les logements inoccupés. La circulaire relative à l'élaboration des budgets pour l'exercice 2005, a transféré dans la nomenclature des **taxes communales** et l'adoption par chaque commune d'un règlement-taxe pour en assurer la perception.

Annexe VIII

Les principes de la taxe annuelle sur les immeubles inoccupés fixés par la circulaire budgétaire annuelle ou pluriannuelle publiée par la région.

- ◆ la taxe annuelle est établie pour **l'ensemble des immeubles délabrés ou inoccupés**, qui peuvent être détectés comme tels en raison d'une demande de réduction de précompte immobilier (taxe foncière) pour inoccupation, de faibles consommations d'eau ou d'électricité ou par tout moyen¹ ;
- ◆ l'inoccupation du logement doit d'abord **faire l'objet d'un constat puis être notifiée au redevable de la taxe**, c'est-à-dire le titulaire du droit réel de jouissance sur tout ou partie de l'immeuble inoccupé à la date du constat et au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ;
- ◆ le taux maximum suggéré de la taxe est fixé à 180 € par mètre calculé². Les communes peuvent dépasser ce montant si elles le souhaitent. La taxe ainsi fixée est recouvrée par voie de rôle. **Toute personne disposant d'immeubles inoccupés doit être assujettie à la taxe, y compris les communes ou organismes sociaux**. Les statistiques montrent toutefois que le rendement reste faible et qu'elle est fréquemment contestée devant les tribunaux.

2.2.1.2. Depuis 2009 en région de Bruxelles-Capitale, la vacance peut être sanctionnée par une amende administrative³.

Avant 2009, le dispositif fiscal de lutte contre la vacance était l'utilisation de règlements-taxes aux mains des communes, à l'image de la région wallonne. Imposée à toutes les communes, celles-ci disposaient néanmoins de suffisamment d'autonomie pour utiliser de manière plus ou moins efficace cet outil. Des divergences entre les définitions de l'inoccupation, et les taux pratiqués ont pu être constatées d'une commune à l'autre.

Pour pallier les faiblesses des règlements-taxes communaux, le législateur a institué en 2009 le paiement d'une amende régionale fixée à 500 € du m², contre l'inoccupation des logements qui est donc devenue une source d'infraction. Le service régional compétent pour gérer cette procédure a été créé en 2012 et procède au **repérage des logements inoccupés pour imposer des amendes administratives aux propriétaires**.

Néanmoins, l'institution de cette amende n'a pas retiré aux communes leurs compétences en matière de taxe sur les logements inoccupés et la question de l'articulation entre les deux systèmes se pose pour éviter une double taxation des propriétaires, même si cette possibilité a été autorisée par la Cour constitutionnelle en 2010. **En pratique, le Code du logement encourage les communes à abandonner la taxation des logements inoccupés en prévoyant que le service régional restitue 85 % du montant de l'amende perçue à la commune, à la condition que la commune ne taxe plus le logement et qu'elle affecte le produit de cette amende à sa politique du logement.**

¹ Par exemple par la dénonciation d'associations de défense des locataires.

² L'assiette de la taxe est fixée en fonction du nombre de mètres linéaires de la façade principale de l'immeuble (celle où se situe la porte d'entrée) ou de la façade de plus grande longueur du bâti multiplié par le nombre de niveaux inoccupés de l'immeuble autres que les caves, sous-sol et greniers non aménagés.

³ Le fait de disposer d'un immeuble inoccupé est constitutif d'une infraction au regard du code du logement de Bruxelles-Capitale.

2.2.1.3. La région flamande a institué une taxe régionale sur les logements vacants

La région flamande a institué une taxe régionale sur les logements inoccupés qui couvre également les logements inhabitables. Si elles le souhaitent, les communes peuvent prélever une taxe supplémentaire proportionnelle à cette taxe régionale (« centimes additionnels ») ou décider de gérer elles-mêmes cette matière et d'en percevoir le produit. Dans ce cas, **il revient à la commune de tenir l'inventaire des locaux taxables, de gérer les recours et recouvrer les produits.**

La taxe est assise sur le revenu cadastral de l'habitation concernée dont le minimum est établi à 990 €. Elle est exigible au titre de la deuxième année qui suit le constat d'inoccupation. Elle est égale à deux fois le revenu cadastral au titre de la première année d'imposition⁴ et augmente chaque année jusqu'à quintupler. Elle est due par le propriétaire ou l'ayant droit.

2.2.1.4. La multi-détention ne fait pas l'objet d'une taxation mais les résidences secondaires peuvent être taxées

La possibilité est laissée aux communes où la proportion de résidences secondaires est importante d'appliquer une taxe sur les résidences secondaires dont le principe est prévu par la circulaire budgétaire publiée par les régions. Le montant maximum fixé par la région wallonne est par exemple de 640 €. Il est de 1 100 € à Bruxelles. Les provinces perçoivent une taxe équivalente, fixée à 65 € pour celles situées en région wallonne.

Enfin, les résidences secondaires qui seraient dans les faits totalement inoccupées pourraient potentiellement être soumises à la taxe sur les logements inoccupés.

2.2.2. Le pouvoir de réquisition, dont la mise en œuvre est complexe, a été complété en 2003 par une procédure de « droit de gestion publique »

2.2.2.1. Le droit de réquisition a été institué en 1993 mais n'a jamais été utilisé en pratique

Depuis la loi du 6 décembre 1993 régissant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, le bourgmestre dispose d'un pouvoir de réquisition des logements vides depuis plus de six mois pour les mettre à disposition des personnes sans-abri, moyennant un juste dédommagement.

Cette procédure n'a toutefois été mise en œuvre qu'une seule fois depuis 1993 en raison de l'existence de contraintes à son utilisation effective. En premier lieu, la commune ne peut avoir recours à ce mécanisme que si elle ne dispose pas elle-même d'immeubles vides pouvant être affectés au logement sans gros travaux. En second lieu, il suffit que le propriétaire fasse une demande de permis de travaux pour que le logement ne soit plus considéré comme abandonné et sorte donc du champ de la procédure.

2.2.2.2. Pour pallier l'inefficacité de la réquisition, un droit de gestion publique a été créé

Défini comme le **droit pour un opérateur immobilier public de prendre en gestion un immeuble inoccupé ou insalubre pour le remettre dans le parc locatif**, le droit de gestion publique a été introduit dans le Code du logement en 2003.

⁴ Le montant minimum est de 1 980 €.

Annexe VIII

La procédure prévoit :

- ◆ une phase amiable préalable où l'opérateur adresse tout d'abord au propriétaire de l'immeuble une proposition de prise en gestion, contenant en particulier la nature et le montant des travaux à réaliser, ainsi que le montant du loyer qui reviendra au propriétaire et le montant de la rémunération de l'opérateur. L'acceptation conduit à la conclusion d'un contrat de gestion publique ;
- ◆ le refus, sans motif valable entraîne une mise en demeure de rénovation et remise sur le marché par l'opérateur, débouchant, si le propriétaire refuse toujours de se conformer, sur un **transfert du droit d'usage à l'autorité publique pour gestion de ce bien pendant neuf ans, renouvelable le temps nécessaire pour que les loyers couvrent l'ensemble des frais engendrés par la rénovation ;**
- ◆ **le propriétaire peut à tout moment mettre fin à la gestion publique en reprenant la gestion de ce bien à condition qu'il indemnise l'autorité publique de tous les frais qu'elle aura engagés.**

3. En Italie, la lutte contre la vacance ne fait l'objet d'aucun dispositif coercitif

Le nombre de logements vacants en Italie a été évalué à 2,7 millions en 2011 à la suite du recensement effectué par l'institut des statistiques italien publié en 2014.

3.1. La lutte contre la vacance ne fait l'objet d'aucun dispositif fiscal

Il n'existe pas en Italie de dispositif fiscal spécifique aux logements vacants que ce soit sur le plan coercitif avec une taxation des logements vacants ou sur le plan incitatif à la remise sur le marché de logements ou à la transformation de bureaux vacants en logements.

Toutefois, certains avantages, non spécifiques à la lutte contre la vacance et plutôt orientés vers le conventionnement social existent. Entre autres, les travaux d'entretien, de réparation, de rénovation, de transformation et de restructuration des immeubles à usage d'habitation bénéficient d'un taux réduit de TVA à 10 %. Par ailleurs, les propriétaires bailleurs qui offrent à la location des logements neufs ou rénovés dans le cadre d'un programme de logement social bénéficient pendant une période maximale de dix ans d'une déduction égale à 40 % du montant des loyers bruts perçus sous réserve de louer le bien pendant au moins sept ans et qu'il soit la résidence principale du locataire.

3.2. La valeur locative cadastrale des résidences secondaires est soumise au barème général de l'impôt sur le revenu

La valeur locative de la résidence secondaire d'un propriétaire occupant est imposée dans la catégorie des revenus fonciers et soumise au barème général de l'impôt sur le revenu. Elle correspond à la valeur cadastrale majorée d'un tiers sous réserve que le propriétaire soit également propriétaire de sa résidence principale⁵. Les frais d'entretien sur les immeubles ne sont pas admis en déduction.

Cet outil vise à alourdir le coût de la multi-détention de biens par les propriétaires et à limiter la pression sur la demande de logements.

⁵ La valeur cadastrale de la résidence principale occupée par le propriétaire est imposée dans la catégorie des revenus fonciers, mais ce dernier bénéficie d'un abattement égal à la valeur cadastrale, ce qui conduit à une non-imposition de la résidence principale.

4. La vacance fait l'objet d'un suivi continu au Royaume-Uni qui a mis en place des outils spécifiques de lutte contre les logements inoccupés

En raison de l'effet négatif que peut avoir un logement vacant dégradé sur un quartier et de l'effet sur le marché du logement d'un taux de vacance important, la vacance fait l'objet d'un suivi particulier au Royaume-Uni.

4.1. La vacance au Royaume-Uni fait l'objet d'un suivi régulier mis à la disposition du public

Le nombre de logements vacants en Angleterre était estimé à 635 000 en décembre 2014 sur un parc total de 23 millions. **Avec un taux de vacance inférieur à 2,8 %, le Royaume-Uni affiche le taux le plus bas de l'Union Européenne.**

La vacance fait l'objet d'un **véritable suivi statistique** qui est ensuite mis à la disposition du public. Suivie par les communes à travers les bases fiscales, les données sont agglomérées au niveau national puis publiées sur le site du gouvernement et détaillent à l'arrondissement les chiffres de la vacance :

- ◆ année après année ;
- ◆ pour les différentes catégories de propriétaires : parc social, parc communal, parc associatif, parc privé ;
- ◆ en fonction de la durée de vacance.

4.2. Les outils de lutte contre la vacance

4.2.1. La fiscalité locale de l'habitation peut être modulée par les communes en ce qui concerne les logements vacants

Au Royaume-Uni, la simple détention d'un bien immobilier ne donne lieu à aucune taxation spécifique. Il n'existe donc pas d'équivalent à la taxe foncière mais il existe en revanche une *council tax*, qui est due par les personnes occupant un immeuble, qu'elles soient propriétaires ou non, à la collectivité locale compétente pour l'adresse de l'immeuble et qui fixe librement son taux.

Le gouvernement a introduit en 2013 **la possibilité pour les collectivités de majorer de 50 % le barème applicable à la *council tax* lorsque l'habitation reste inoccupée pendant une durée de deux ans.** Selon les statistiques du *Department for Communities and Local Government* (DCLG), la majoration de la *council tax* ne serait toutefois appliquée en pratique que sur un logement vacant sur quatre.

4.2.2. Le parlement britannique a complété les dispositifs coercitifs de préemption et de vente forcée par un droit de gestion public mettant l'accent sur l'échange et le dialogue avec le propriétaire

Avant 2004, les communes disposaient de deux moyens coercitifs pour remettre sur le marché un logement laissé vacant par son propriétaire : la **vente forcée** (*enforced sale*) et le **droit de préemption** (*compulsory purchase*), emportant tous deux transferts du droit de propriété. Introduisant un certain nombre de garanties procédurales et visant explicitement la fin de la vacance, **un droit de gestion publique des logements inoccupés, Empty Dwelling Management Order (EDMO), mettant l'accent sur l'échange et le dialogue avec le propriétaire a vu le jour en 2004.**

4.2.2.1. Une procédure encadrée par une juridiction ad hoc

Une autorité locale souhaitant procéder à un EDMO doit nécessairement obtenir l'autorisation d'un tribunal indépendant spécialisé en matière de logement (*Residential Property Tribunal*) devant lequel il porte son intention de recourir à un EDMO. Le tribunal contrôle que le logement concerné remplit certains critères. Entre autres, le logement doit avoir été inoccupé pendant au moins les deux années précédant la demande, avoir fait l'objet d'actes de vandalisme ou bien être activement utilisé dans un but antisocial⁶.

Une fois l'approbation du tribunal obtenue, l'autorité locale peut alors prendre un ordre de gestion provisoire (*interim EDMO*) d'une durée maximale de 12 mois au cours desquels elle recherche un accord avec le propriétaire. L'autorité est responsable de la gestion de la propriété pour mettre fin à la vacance. Toutefois, elle n'est pas autorisée à louer le bien sans l'autorisation expresse du propriétaire.

Si à l'expiration de la durée de l'ordre provisoire aucun accord n'a pu être atteint avec le propriétaire, l'autorité peut prendre un ordre de gestion définitif (*final EDMO*) d'une durée maximale de sept ans, qui transfère les droits d'usufruit à la collectivité (et non le droit de propriété). Elle peut prendre toute mesure pour mettre fin à la vacance, sans être liée à l'accord du propriétaire. Elle peut procéder à tous les travaux nécessaires (à ses frais) et choisir l'occupant de son choix. Une fois le délai expiré, le propriétaire récupère le droit d'usufruit.

Le propriétaire dispose du droit de porter plainte devant un tribunal compétent contre les décisions prises à son égard par la collectivité.

4.2.2.2. Les locaux pouvant faire l'objet d'un empty dwelling management order doivent être vacants depuis au moins deux ans

La durée de vacance de deux ans requise pour lancer un EDMO est la même pour tous les logements vacants, quelle que soit la raison de la vacance. Cependant, certaines causes précises de vacance empêchent l'autorité locale de procéder à un EDMO sur cette propriété.

Ne peuvent être concernés les logements vacants de personnes absentes :

- ◆ pour raisons professionnelles (mobilité géographique) ;
- ◆ pour raison médicale soit que la personne ait besoin de soins soit si c'est elle qui les prodigue ;
- ◆ en raison d'absence pour mobilisation militaire.

⁶ Avant modification de la procédure en janvier 2011, les conditions étaient : inoccupé depuis au moins 6 mois, faible probabilité d'être occupé dans un futur proche et probabilité raisonnable qu'un EDMO lui permette d'être de nouveau occupé. Les conditions ont été révisées.

Annexe VIII

Par ailleurs, les résidences secondaires, les biens où le propriétaire fait une démarche active de recherche d'acheteur ou de locataire et les biens inoccupés dans le cas d'une succession ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un EDMO.

4.2.2.3. Les loyers obtenus doivent permettre de compenser les sommes engagées par la collectivité pour réhabiliter le logement

Une fois l'ordre définitif pris, l'autorité locale est autorisée à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la vacance du bien, ce qui couvre le champ des travaux de réhabilitation et les coûts de recours à une agence immobilière.

Le bénéficiaire du logement doit régler un loyer directement à l'autorité qui a la charge de la gestion du logement. La collectivité récupère ce loyer pour couvrir les frais engagés pendant la procédure et ne reverse au propriétaire que l'excédent positif. Si à l'expiration de la durée, la collectivité n'a pas pu couvrir intégralement ses coûts elle ne pourra pas se retourner vers le propriétaire.

Le propriétaire peut négocier avec la collectivité la possibilité de mettre fin prématurément à l'EDMO, à charge pour lui de verser à la collectivité les coûts qu'elle n'aura pas pu amortir.

4.2.2.4. La mise en œuvre des EDMO demeure réduite avec moins de 50 cas autorisés entre 2006 et 2011

La procédure a été effectivement utilisée par les communes. Entre 2006 et 2011, 43 EDMO ont été autorisés par de tribunaux.

Tableau 1 : Nombre de procédure d'EDMO soumises et approuvée au Royaume-Uni entre 2006 et 2011

Année	Nombre de requêtes soumises aux tribunaux pour un EDMO	Nombre d'EDMO autorisés par les tribunaux
2006	2	0
2007	14	12
2008	15	10
2009	10	8
2010	22	13
2011	1	0

Source : House of commons.

4.2.3. Des initiatives complémentaires de grandes collectivités locales

Afin d'augmenter le volume de logements disponibles, la mairie de Londres s'est engagée à ce que les habitations vides durablement retournent sur le marché résidentiel. Le programme « *empty homes* » consiste à s'assurer que moins de 1 % des logements restent vides et inutilisés pendant plus de six mois, à améliorer l'information grâce aux contrôles des logements vides et à supprimer des incitations financières à les laisser dans cet état. Depuis 2008, la mairie de Londres grâce à un investissement de 101 M€ a pu remettre sur le marché 12 000 logements vides et a pour objectif d'en remettre 6 000 supplémentaires prochainement.

4.3. Pour inciter à la remise sur le marché des logements vacants, le gouvernement britannique a mis en place des fonds d'investissement et des dispositifs fiscaux

Le gouvernement, qui s'est fixé des objectifs particulièrement ambitieux en matière d'accès au logement, fait reposer sa politique du logement sur l'aide au financement en faveur des entreprises du secteur (*build to rent fund*), des collectivités locales (*new homes bonus*) et des acquéreurs (*help to buy*), ainsi que sur la construction de nouveaux logements. Il est estimé, le dispositif d'abondement budgétaire « *new homes bonus* » a permis le retour sur le marché de près de 93 000 logements. Pour garantir l'efficacité de sa politique de remise sur le marché des logements vacants, le gouvernement a également mis en place un fonds d'investissement doté de 305 M€ visant à réhabiliter plus de 12 000 logements.

En 2001, le gouvernement a instauré un taux réduit de TVA de 5 % sur les travaux de rénovation et de transformation des logements inoccupés depuis plus de deux ans et sur les travaux immobiliers engagés pour la reconversion d'un immeuble non résidentiel en logements. Ces mêmes travaux peuvent bénéficier d'un taux zéro de TVA lorsqu'ils sont effectués au profit de bailleurs sociaux ou lorsqu'ils portent sur des locaux vacants depuis plus de dix ans.

Afin d'inciter à la reconversion d'immeubles commerciaux en logements **le gouvernement avait introduit en 2001 en matière d'imposition des bénéfices un amortissement accéléré à hauteur de 100 % l'année d'engagement des dépenses destinées à la transformation des parties des locaux commerciaux non utilisées ou vides en logements donnés en location (*flat conversion allowance*)**. Le dispositif ciblait la transformation des petites surfaces (*flats over the shops*), moyennant l'application d'un loyer plafonné par le bailleur. **Il y a été mis fin en 2013 au regard de sa faible efficacité**. Par ailleurs, la revente d'un immeuble commercial converti en logements se voit appliquer le taux zéro de TVA.

4.4. Une imposition forfaitaire des plus-values de cession, hors résidence principale, sans distinction de durée de détention du bien

La cession d'une résidence est en principe soumise à l'impôt forfaitaire sur les plus-values (*capital gains tax*) au taux de 18 % ou 28 % suivant le montant du revenu net global imposable du cédant après application d'un abattement de 14 927 €. La cession de la résidence principale bénéficie toutefois d'une exonération (*private residence relief*) et depuis le 5 avril 2015, les non-résidents sont également soumis à cet impôt.

CONCLUSION

Le Royaume-Uni et la Belgique sont, avec la France, les trois pays à avoir instauré des outils dédiés à la lutte contre la vacance.

La France est le pays qui mobilise le plus l'outil fiscal avec trois dispositifs distincts visant spécifiquement à lutter contre la vacance : taxe annuelle sur les logements vacants, taxe d'habitation sur les logements vacants et taxe sur les friches commerciales.

Le Royaume-Uni apparaît comme le pays où la politique de lutte contre la vacance est la plus volontariste. Elle repose sur les points suivants :

- ◆ un **suivi local de la vacance** qui fait l'objet d'une véritable transparence publique ;
- ◆ la **lutte contre la vacance ne fait pas l'objet d'un dispositif fiscal spécifique** mais les communes ont la **possibilité d'intégrer la vacance dans la fiscalité locale** lorsqu'elle est ressentie comme un problème local ;
- ◆ la procédure coercitive de mise en gestion publique des logements vacants, mise en œuvre par les communes.

Plus efficaces que la réquisition, les procédures de gestion publique telles qu'instaurées par la Belgique et le Royaume-Uni sont innovantes. Elles permettent de mobiliser un logement vacant dans le cadre d'un dialogue avec le propriétaire tout en préservant les droits du propriétaire et les crédits publics.

**ANNEXE - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SERVICES ECONOMIQUES
RÉGIONAUX**

DLF/E2/2015/9010

<p>La politique publique des logements vacants <i>Questionnaire</i></p>
--

Question 1

Quelle est la situation locale en matière de vacance des logements (évolution du taux de vacance au cours des dernières années, etc.) ? Est-ce un enjeu politique dans le pays ?

Question 2

Existe-t-il un dispositif fiscal de taxation de la détention de logements ou de bureaux vacants ? Quelle forme prend ce dispositif ? Quel est son périmètre (nombre de logements concernés, montants recouverts, etc.) ? Dispose-t-on d'éléments d'analyse de son efficacité ?

Question 3

Existe-t-il des incitations fiscales spécifiques de soutien à la remise sur le marché de logements vacants ou à la transformation de bureaux vacants en logements ?

Question 4

La multi-détention de biens immobiliers (résidences secondaires etc.) fait-elle l'objet d'une fiscalité particulière ?

ANNEXE IX

Lettre de mission

Paris, le - 5 MAI 2015

Objet : Évaluation de la politique de mobilisation des logements et bureaux vacants

Madame la Ministre,

Le gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

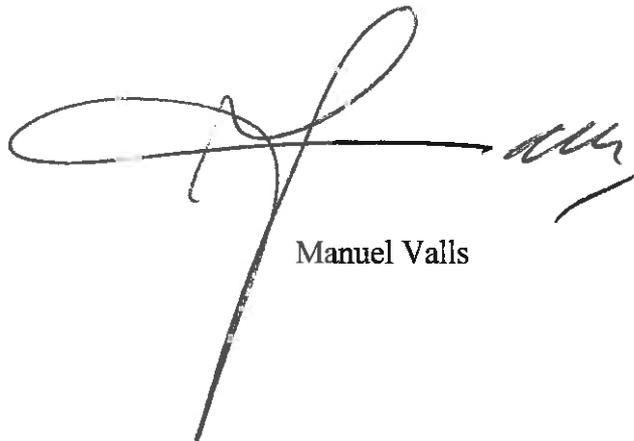
Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

J'ai décidé de retenir votre proposition d'engager une évaluation de la **politique de mobilisation des logements et bureaux vacants**. La conduite de cette évaluation est placée sous votre autorité et votre responsabilité pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisées dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée à la cheffe de l'inspection générale des finances et au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la maîtrise d'œuvre.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et présider à trois reprises au moins un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel l'équipe d'évaluation présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

Madame Sylvia PINEL
Ministre du logement,
de l'égalité des territoires et de la ruralité
Hôtel de Castries
72, rue de Varenne
75007 Paris

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line and a vertical line extending downwards. To the right of the main signature, there are smaller, less distinct handwritten marks.

Manuel Valls

Copie à :

- ✓ Madame la cheffe de l'inspection générale des finances (IGF)
- ✓ Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Paris, le - 5 MAI 2015

Monsieur le Vice-président,

Le gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

En dépit des importants efforts consacrés à la politique du logement et des mesures prises depuis 2012 en faveur de la mobilisation du parc de logements vacants, les difficultés d'accès au logement persistent. En outre, un déséquilibre marqué subsiste entre l'offre et la demande sur le marché résidentiel dans certains territoires, tandis que près de 250 000 logements sont assujettis à la taxe sur les logements vacants.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la politique de mobilisation des bureaux et logements vacants (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous deux angles principaux :

- l'efficacité des politiques permettant de mobiliser les logements et bureaux vacants afin de les remettre sur le marché ;
- l'efficacité et la cohérence des dispositions (notamment fiscales) mises en œuvre, et leur impact sur la vacance (y compris l'analyse de la pertinence du zonage de la taxe sur les logements vacants).

Vous analyserez en particulier les effets de la taxe sur les logements vacants, de la taxe d'habitation sur les logements vacants lorsque les communes ont décidé d'y recourir, de la taxe sur les friches commerciales et des dispositifs incitatifs mis en place par certaines collectivités locales et visant à résorber les vacances.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la ministre en charge du logement (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez.

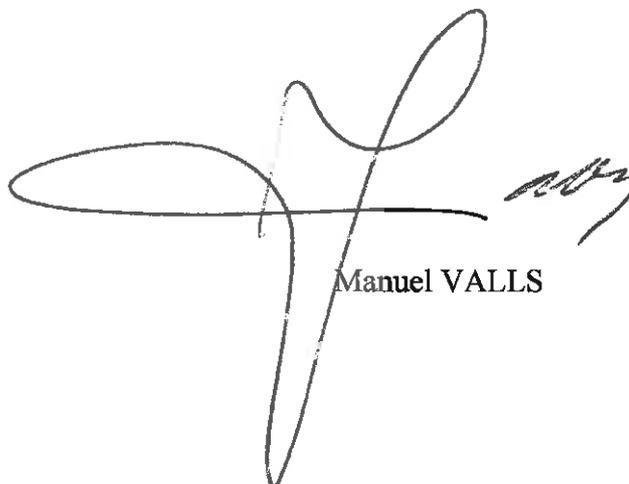
Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement durable
Tour Séquoïa
1 Place Carpeaux
92800 PUTEAUX

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la ministre en charge du logement et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la ministre en charge du logement conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la ministre en charge du logement, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

Copie à : Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Paris, le - 5 MAI 2015

Madame la Cheffe de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

En dépit des importants efforts consacrés à la politique du logement et des mesures prises depuis 2012 en faveur de la mobilisation du parc de logements vacants, les difficultés d'accès au logement persistent. En outre, un déséquilibre marqué subsiste entre l'offre et la demande sur le marché résidentiel dans certains territoires, tandis que près de 250 000 logements sont assujettis à la taxe sur les logements vacants.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la politique de mobilisation des bureaux et logements vacants (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous deux angles principaux :

- l'efficacité des politiques permettant de mobiliser les logements et bureaux vacants afin de les remettre sur le marché ;
- l'efficacité et la cohérence des dispositions (notamment fiscales) mises en œuvre, et leur impact sur la vacance (y compris l'analyse de la pertinence du zonage de la taxe sur les logements vacants).

Vous analyserez en particulier les effets de la taxe sur les logements vacants, de la taxe d'habitation sur les logements vacants lorsque les communes ont décidé d'y recourir, de la taxe sur les friches commerciales et des dispositifs incitatifs mis en place par certaines collectivités locales et visant à résorber les vacances.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la ministre en charge du logement (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez.

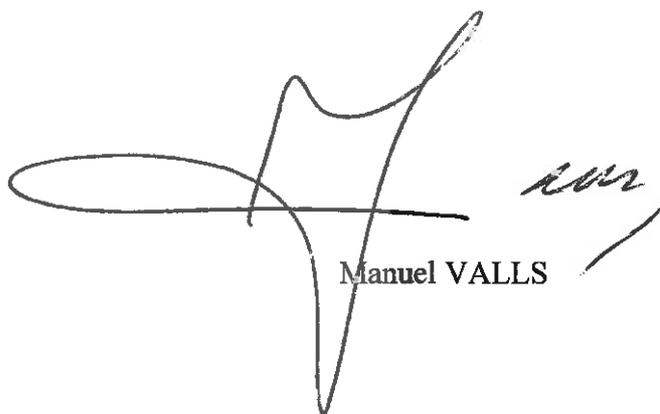
Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'Inspection Générale des Finances
139 rue de Bercy
Télédoc 335
75572 Paris cedex 12

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la ministre en charge du logement et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la ministre en charge du logement conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la ministre en charge du logement, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

Copie à : Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MLETR

Autre(s) ministère(s) concerné(s) : MFCEP

Politique ou action publique à évaluer

1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :

Mobilisation du parc privé de logements et bureaux vacants pour inciter à la remise sur le marché immobilier de logements pour répondre aux besoins (90 000 logements vacants ont été recensés au 1^{er}-janv 2011 à partir des fichiers de l'administration fiscale).

Une option pourra consister à étendre le périmètre de l'EPP aux bureaux/espaces commerciaux vacants (politique visant à accroître l'offre de logements).

La loi de finances pour 2013 a étendu le périmètre d'application de la TLV aux communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (au lieu de 200 000 habitants auparavant) où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant (périmètre d'application de la taxe passant à 28 unités urbaines – 1 151 communes – contre 8 auparavant – 811 communes). Cette extension du champ d'application de la TLV a naturellement conduit à une augmentation substantielle du nombre de logements imposables en 2013 (250 000).

2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :

- État : DHUP, DGFIP, DGCL, DMAT ;
- collectivités.

Auditions à mener :

- entreprises privées (notamment banques et assurances) ;
- milieu associatif.

3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :

a) renforcement de la portée de la taxe sur les logements vacants (TLV) par la LFI 2013 :

- ✓ application de la TLV aux logements vacants depuis plus d'un an (au lieu de deux),
- ✓ taux de la TLV maintenu à 12,5 % la première année d'imposition, puis porté à 25 % à compter de la deuxième (au lieu de 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année),
- ✓ n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à 90 jours consécutifs (au lieu de 30 sur chacune des deux années),
- ✓ révision des agglomérations d'application de la taxe : zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants au lieu de 200 000 habitants.

	2013	2014 (prévisions)	2015 (prévisions)
recettes en M€	21	21	51

b) sous réserve que la TLV ne soit pas applicable sur leur territoire, les communes peuvent, par délibération, décider d'assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux EPCI sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de deux années au 1^{er}-janv de l'année d'imposition

c) la taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local qui concerne certains biens commerciaux inexploités, y compris les immeubles de bureaux ; 76 communes et 16 EPCI ont pris une délibération « friches commerciales » mais seuls 3 EPCI et 28 communes ont effectivement perçu un produit à ce titre en 2013.

d) autres dispositifs :

- ✓ prime à la résorption de la vacance de 3 000 € distribuée par l'Anah en zone A et B et supprimée fin 2010,
- ✓ primes mises en place par des collectivités locales (ex : ville de Paris).

ANNEXE X

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
2. ADMINISTRATION CENTRALE	1
2.1. Services du Premier ministre.....	1
2.2. Ministères économiques et financiers.....	1
2.3. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.....	2
2.4. Ministère de l'intérieur	2
3. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES.....	3
4. ETABLISSEMENT PUBLICS	3
5. ASSOCIATIONS.....	3
6. PERSONNALITES QUALIFIEES.....	4
7. DEPLACEMENTS EN REGIONS	4
7.1. Ile-de-France.....	4
7.2. Nord-Pas-de-Calais.....	5
7.3. Bouches-du-Rhône	5
7.4. Rhône-Alpes	6
7.5. Département de l'Indre.....	7
8. LISTE DES MEMBRES DU COMITE D'EVALUATION	7

1. Cabinets

- ◆ Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) :
 - M^{me} Émilie PIETTE, directrice de cabinet
 - M. Tristan BARRES, conseiller chargé du logement
 - M. Noam LEANDRI, conseiller budgétaire et social
 - M^{me} Camille CHICOTEAU, conseillère technique chargée du logement
- ◆ Ministère des finances et des comptes publics (MFCP) :
 - M. Gaël PERRAUD, conseiller fiscal
 - M. Maxime BOUTRON, conseiller fiscal
 - M. Florian GUYOT, conseiller micro-économie et politiques publiques
- ◆ Secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification :
 - M^{me} Muriel METIVET, conseillère réforme de l'État

2. Administration centrale

2.1. Services du Premier ministre

- ◆ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) :
 - M. Vincent MAYMIL, chef du département de l'évaluation des politiques publiques (EPP)
 - M. Vincent LAHUEC, chef de projet EPP
 - M. Olivier PICAUVET, chef de projet EPP
- ◆ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :
 - M. Sylvain MATHIEU, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
- ◆ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) :
 - M. René DUTREY, secrétaire général

2.2. Ministères économiques et financiers

- ◆ Direction générale des finances publiques (DGFIP) :
 - M. Bruno ROUSSELET, chef du service de la gestion fiscale (GF)
 - M. Guillaume TALON, sous-directeur de la gestion fiscale des particuliers (GF-1)
 - M. Étienne LEPAGE, chef du bureau du cadastre (GF-3A)
 - M^{me} Patricia LEMESLE, adjointe au chef de bureau des études et des statistiques fiscales (GF-3C)
 - M. Rémi TOMASENA, bureau des études et des statistiques fiscales (GF-3C)
- ◆ Direction de la législation fiscale (DLF) :
 - M. Antoine MAGNANT, sous-directeur de la fiscalité des personnes
 - M^{me} Isabelle VILAPLANA, adjointe au chef du bureau C1
 - M. Romain PRUVOST, chef de section de la fiscalité directe locale (C1-division3)
 - M^{me} Stéphanny DAULAY, section de la fiscalité directe locale (C1-division3)

Annexe X

- ◆ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :
 - Cabinet du directeur général :
 - M^{me} Valérie ALBOUY, directrice de cabinet
 - Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages - division logement
 - M^{me} Séverine ARNAULT, chef d'unité
 - Département de la démographie
 - M. Sébastien HALLEPEE, adjoint au chef de la division « méthodes et traitements des recensements »

2.3. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
 - M. Laurent GIROMETTI, directeur
 - M^{me} Clémentine PESRET, sous-directrice du financement de l'économie du logement et de l'aménagement (FE)
 - M^{me} Laure DEXCIDIEUX, adjointe à la sous-directrice du financement de l'économie du logement et de l'aménagement (FE)
 - M. Frédéric PIQUE, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs (LO)
 - M. Jean-Christophe DURAND, chef du bureau fiscalité
- ◆ Commissariat général au développement durable (CGDD) service de l'observation et des statistiques (SOeS) :
 - M. Guillaume HOURIEZ, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction
 - M^{me} Sylvie LEFRANC, cheffe du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier
 - M. Benjamin VIGNOLLES, adjoint au chef du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier

2.4. Ministère de l'intérieur

- ◆ Secrétariat général du ministère de l'intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) :
 - M^{me} Pascale LEGLISE, sous-directrice du conseil juridique et du contentieux
 - M. Charles-Edouard MINET, chef du bureau du contentieux des polices administratives
 - M. Sylvain LAMIRAULT, adjoint au chef du bureau du contentieux des polices administratives
- ◆ Secrétariat général du ministère de l'intérieur, Direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT), Sous-direction de l'administration territoriale (SDAT) :
 - M. Yves SEGUY, sous-directeur de l'administration territoriale
 - M^{me} Nathalie MARTIN-NDIAYE, chargée de mission au bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale
- ◆ Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

Annexe X

- M^{me} Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- M^{me} Eve PERENNEC-SEGARRA, chef du de bureau de la fiscalité locale (FL1)
- M. Elie HEITZ, adjoint au chef du de bureau de la fiscalité locale

3. Organisations professionnelles

- ◆ Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) :
 - M^{me} Alexandra FRANCOIS-CUXAC, présidente
 - M. Jean-Michel MANGEOT, délégué général
- ◆ Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) :
 - M. Sébastien CHEMOUNY, directeur immobilier, Allianz Real Estate France
 - M. Eric DONNET, directeur général, Groupama Immobilier
 - M^{me} Nathalie ROBIN, directeur immobilier, BNP Paribas Cardif
- ◆ Union nationale des fédérations d'organismes HLM (USH) :
 - M. Frédéric PAUL, directeur général
 - M^{me} Nathalie PICQUEMAL, directrice des études juridiques et fiscales
 - M^{me} Pascale LOISEAUX, responsable du département fiscalité
 - M. Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières
 - M. Christoph BOUCAUX, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales
- ◆ Fédération française du bâtiment (FFB) :
 - M. Bernard COLOOS, directeur des affaires économiques
- ◆ Conseil supérieur du notariat (CSN)
 - M^{me} Christine REY du BOISSIEU, chargée de projets aux affaires immobilières
 - Me Thierry Delesalle, notaire
- ◆ Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM)
 - M. Jean-Marc TORROLLION, président délégué
 - M. Jacky CHAPELOT, président adjoint
 - M. Benoit FAUCHARD, administrateur

4. Etablissement publics

- ◆ Agence national de l'habitat (ANAH) :
 - M^{me} Blanche GUILLEMOT, directrice générale
 - M^{me} Hélène FOUQUET, chargée d'études sur l'observation du parc
 - M^{me} Florence de MAUSSION, chargée de mission

5. Associations

- ◆ Fédération SOLIHA
 - M. Michel PELENC, directeur général
 - M. Xavier BENOIST, délégué général
- ◆ Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) :

Annexe X

- M. Jean PERINN, président
- M. Paul PHILIPPOT, délégué général
- ◆ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés :
 - M. Christophe ROBERT, délégué général
 - M. Manuel DOMERGUE, directeur des études
- ◆ Assemblée des communautés de France (ADCF) - association des communautés urbaines de France (ACUF) :
 - M^{me} Claire DELPECH, Responsable finances et fiscalité, habitat et logement
- ◆ Association des maires ruraux de France (AMRF) :
 - M. Vanik BERBERIAN, président
- ◆ Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France (ORIE) :
 - M. Smaïn AOUADJ, délégué de l'État, chargé de mission de l'immobilier d'entreprise
 - M^{me} Marine CARPENTIER-DAUBRESSE, chargée d'études
 - M^{me} Aminata DIOP, chargée d'études
- ◆ Association Habitat et humanisme, père Bernard DEVERT, président

6. Personnalités qualifiées

- ◆ M^{me} Marie-Noëlle LIENEMANN, sénatrice de Paris, ancienne ministre du logement
- ◆ M. Dominique BRAYE, ancien sénateur des Yvelines, ancien président du conseil d'administration de l'ANAH
- ◆ M^{me} Géraldine CHALENCON, directrice générale de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)
- ◆ M^{me} Gabrielle FACK, économiste, maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

7. Déplacements en régions

7.1. Ile-de-France

- ◆ M. Jean-François CARENCO, préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris
- ◆ M. Serge MORVAN, préfet des Yvelines
- ◆ M. Bruno CINOTTI, directeur départemental des territoires des Yvelines
- ◆ M. Emmanuel RICHARD, directeur départemental de la cohésion sociale
- ◆ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France :
 - M. Jean-Martin DELORME, directeur régional et interdépartemental
 - M. Hervé LEROY, directeur régional et interdépartemental adjoint
 - M. Rémi COSTANTINO
- ◆ Ville de Paris :
 - Direction du logement et de l'habitat (DLH) :
 - M^{me} Anne de BAYSER, directrice du logement et de l'habitat
 - M^{me} Christine FOUCART, sous-directrice de l'habitat

Annexe X

- M. Jérôme MASCLAUX, sous-directeur de la politique du logement
- Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :
 - M. Audry JEAN-MARIE, directeur des études sociétales

7.2. Nord-Pas-de-Calais

- ◆ Préfecture de région :
 - M. Jean-François CORDET, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord
 - M. Kléber ARHOUL, préfet délégué pour l'égalité des chances
 - M. Guillaume THIRARD, secrétaire général adjoint de la préfecture du Nord
- ◆ Services administratifs déconcentrés :
 - ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) :
 - M. Vincent MOTYKA, directeur régional
 - M. Romain BORDIER, chef du service énergie, climat, logement et aménagement du territoire
 - M. Dominique BUISSON, chef de la division habitat et construction durables
 - Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
 - M^{me} Véronique BUYENS-DAGMEY, responsable du pôle cohésion sociale
 - M^{me} Laetitia DULION, responsable adjointe du pôle cohésion sociale
 - Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) :
 - M. Philippe LALART, directeur départemental
 - M^{me} Amale BENHIMA, chef du service habitat
- ◆ Métropole européenne de Lille (MEL) :
 - M^{me} Claire BRUHAT, directrice de l'habitat
- ◆ M^{me} Maryse BRIMONT, SoliHa, directrice régionale de l'union régionale
- ◆ M. Emmanuel DI GIROLAMO, président de la chambre FNAIM Nord
- ◆ M. Patrick VACOSSIN, président du conseil régional des notaires
- ◆ M. André BARTOSZAK, responsable de projets études et observatoires, CCI Grand Lille
- ◆ UNPI Nord de France :
 - M. Jean-Pierre BERLINET, président
 - M^{me} Virginie MICHEL, juriste
- ◆ M. Francis CHASSARD, directeur de l'ADIL du Nord

7.3. Bouches-du-Rhône

- ◆ Préfecture de région :
 - M. Stéphane BOUILLON, préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud, préfet des Bouches du Rhône
 - M. Yves ROUSSET, préfet délégué pour l'égalité des chances
 - M. Laurent THERY, préfet délégué en charge du projet métropolitain
 - M. Louis LAUGIER, secrétaire général de la préfecture des Bouches-du-Rhône
- ◆ Services administratifs déconcentrés :

Annexe X

- ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) :
 - M. Eric LEGRIGEOIS, directeur régional adjoint
 - M. Yves LE TRIONNAIRE, chef du service énergie et logement
- Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) :
 - M. Gilles SERVANTON, directeur
 - M. Dominique BERGE, chef du service habitat
- Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)
 - M^{me} Brigitte FASSANARO, chef du pôle hébergement et accompagnement
- ◆ Marseille Provence métropole (MPM) :
 - M. Daniel HERMANN, élu communautaire en charge du logement
 - M. Domnin RAUSCHER, délégué général urbanisme, aménagement et habitat
- ◆ M. Jean-Jacques HAFFREINGUE, directeur, PACT Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Laurent COUTURE, chargé d'études foncières économiques et urbanisme commercial, agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM)
- ◆ M^{me} Fanny GOSSE, directrice régionale, URBANIS
- ◆ M. Bernard HELME, président du Cercle de l'immobilier
- ◆ UNPI Nord de France :
 - M. Jean-Pierre BERLINET, président
 - M^{me} Virginie MICHEL, juriste
- ◆ Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) Marseille Provence Corse. :
 - M. Gérard IVARS, président
 - M. PEYRE, directeur général du groupe SIGA
- ◆ M Pascal SCHORI, directeur régional BNP Paribas Real Estate
- ◆ M. Nicolas de ROUDNEFF, notaire
- ◆ M. Thierry MOALLIC, directeur de l'ADIL des Bouches-du-Rhône

7.4. Rhône-Alpes

- ◆ M. Fabien SUDRY, préfet de la Loire
- ◆ Secrétariat général aux affaires régionales de la région Rhône-Alpes
 - M. Guy LEVI, secrétaire général aux affaires régionales
 - M. Laurent WILLEMANN, chargé de mission
- ◆ Direction régionale des finances publiques Rhône-Alpes et département du Rhône
 - M. Philippe RENARD, directeur du pôle gestion fiscale
- ◆ Direction régionale de l'environnement de l'alimentation et du logement :
 - M^{me} Christine GUINARD, chef du service habitat DREAL Rhône-Alpes
- ◆ Direction départementale des territoires (DDT) :
 - M. Xavier CEREZA, directeur
 - M^{me} Marion BAZAILLE, directrice adjointe
 - M. Laurent VERE, responsable du service habitat et renouvellement urbain
- ◆ Direction départementale des finances publiques de la Loire
 - M. Michel CAPIERE, responsable de la politique immobilière de l'État
- ◆ Direction départementale de la cohésion sociale :

Annexe X

- M. Didier COUTEAUD, directeur
- M. David HENEALT, chef du service adjoint au « droit à l'hébergement et au logement »
- ◆ M. Laurent BROSSIER, directeur de l'UNPI du Rhône
- ◆ M. Louis ZIZ, président de la FPI Rhône-Alpes
- ◆ M^{me} Dominique PERROT, directrice de l'ADIL du Rhône
- ◆ M. Jean GUILLET, directeur général de l'EPORA
- ◆ M. Norbert SIROT, directeur de l'association des maîtres d'ouvrage sociaux de la Loire
- ◆ M. Pascal HORNUNG, directeur général de l'EPASE
- ◆ M. Christophe MURE, Président de l'UNIS de la Loire
- ◆ M. Jacques MOREL, ville de Saint Etienne, directeur adjoint aménagement et urbanisme
- ◆ PACT Loire
 - M. Jean-Loup LEMIRE directeur
 - M^{me} Delphine LAURENT
- ◆ M. Jean CHABOT, président de la FNAIM du Rhône

7.5. Département de l'Indre

- ◆ Préfecture de l'Indre :
 - M. Alain ESPINASSE, préfet de l'Indre
 - M. Jean-Marc GIRAUD, secrétaire général
- ◆ Conseil départemental,
 - M. Louis PINTON, président, sénateur de l'Indre
 - M. Thierry PICHON, directeur de cabinet
 - M. Vanik BERBERIAN, conseiller départemental et maire de Gargillesse
- ◆ Direction départementale des territoires et de la mer (DDT) :
 - M. Laurent WENDLING, directeur
- ◆ Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de l'Indre :
 - M. Serge DESCOUT, président
 - M. Alexandre MARTIN, directeur
- ◆ Association des maires de l'Indre :
 - M. Michel BLONDEAU, président
 - M^{me} Nathalie GALLAND, directrice
- ◆ Association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)
 - M. Pierre ROUSSEAU, président
 - M^{me} Christine FLEURET, directrice

8. Liste des membres du comité d'évaluation

- ◆ Direction générale des finances publiques (DGFIP) : M^{me} Patricia LEMESLE, adjointe au chef du bureau des statistiques fiscales
- ◆ Direction de la législation fiscale (DLF) : M. Antoine MAGNANT, sous-directeur de la fiscalité des particuliers ; M. Romain PRUVOST, chef de section

Annexe X

- ◆ Direction générale du Trésor : M. Jérôme REBOUL, chef du bureau BANCFIN3 ; M^{me} Marine LEFORT, adjointe au chef de bureau « activité tertiaire et concurrence »
- ◆ Direction générale des collectivités locales (DGCL) : M^{me} Magali MANSE et M. Lionel BEAUGAT, bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat
- ◆ Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) : M^{me} Magali DEBATTE, directrice de projet ; M^{me} Natalie MARTIN-NDIAYE, chargée de mission « urbanisme, logement, mer, cohésion sociale »
- ◆ Commissariat général au développement durable (CGDD) : M. Benjamin VIGNOLLES, adjoint au chef du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier
- ◆ Agence nationale de l'habitat (ANAH) : M^{me} Florence de MAUSSION, chargée de mission au Service des études, de la prospective et de l'évaluation
- ◆ Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) : M^{me} Géraldine CHALENCON, directrice générale
- ◆ Ville de Paris –direction du logement et de l'habitat (DLH) : M^{me} Anne NEDELKA-JEANNE, cheffe du bureau d'études prospectives, programmation et synthèse du logement social ; M^{me} Yannick MARTIN
- ◆ Association des communautés urbaines de France (ACUF) et association des communautés de France (ADCF) : M^{me} Claire DELPECH, Responsable finances et fiscalité, habitat et logement
- ◆ Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)
- ◆ Association des maires de France (AMF) : M^{me} Florence MASSON, pôle ville, urbanisme, habitat et transports
- ◆ Association des maires ruraux de France – AMRF – représentée par M^{me} Morgane FERRER
- ◆ Union sociale pour l'habitat (USH) : M. Jean NIKA, département urbanisme, aménagement, foncier
- ◆ Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF) : M^{me} Charlotte ECKERL, chargée de mission
- ◆ Fédération bancaire française (FBF)
- ◆ Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) : M. Sébastien CHEMOUNY, Allianz Real Estate
- ◆ Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) : M. David RODRIGUES, juriste secteur habitat
- ◆ Confédération nationale du logement (CNL)
- ◆ Fondation Abbé Pierre : M. Manuel DOMERGUE, directeur des études
- ◆ Association Droit au logement : M. Jean-Baptiste EYRAUD, président
- ◆ Solidaires pour l'habitat (SOLIHA) : M. Xavier Benoist, délégué général, M^{me} Lucie ASSMANN et M. Alain MELLETT, chargés de mission
- ◆ Association Habitat et humanisme
- ◆ Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)
- ◆ Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)
- ◆ Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)
- ◆ Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) : M. Jean-Michel MANGEOT, délégué général et M. Oliver MOULOIS
- ◆ Fédération française du bâtiment (FFB) : M. Bernard COLOOS, directeur aux affaires économiques, financières et internationales

Annexe X

- ◆ Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) :
M. Sébastien SAUVAGET, chargé de mission au sein du pôle économique
- ◆ M. Jean-Claude DRIANT, professeur à l'institut d'urbanisme de Paris, directeur de
LAB'URBA
- ◆ M. Alain TRANNOY, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales
- ◆ M. Bernard VORMS, président du conseil national de la gestion et de la transaction
immobilière

ANNEXE XI

Contributions des membres du comité d'évaluation

Contribution de bureau de la fiscalité locale – Direction générale des collectivités locales

Sur le volet fiscal, voici nos observations sur les propositions de la mission visant à rendre le mécanisme de taxation des logements vacants plus efficient :

- La suppression de la THLV et en contrepartie, une refonte du zonage de la TLV : cette proposition qui a le mérite de clarifier la taxation des logements vacants et de limiter les coûts de gestion de l'imposition emporte toutefois une perte de recettes de 30 M€ pour les collectivités qui avaient mis la THLV en œuvre. Même s'il ne s'agit pas d'une obligation constitutionnelle, s'agissant d'un élargissement d'assiette facultatif, il paraît inenvisageable de ne pas prévoir de dispositif de compensation pour perte de recettes.
- La suppression de la taxe sur les friches commerciales : cette taxe facultative, peu mise en œuvre, semble ne pas avoir l'effet de levier escompté. Nous ne disposons d'aucun élément chiffré permettant de contre-expertiser cette analyse. Il pourrait être envisagé de la supprimer. Toutefois, certaines collectivités d'importance, telles que la ville de Paris ou Perpignan, ont délibéré pour la mettre en œuvre à compter de 2016. Ce point mérite sans doute un échange avec les quelques collectivités concernées compte tenu des enjeux financiers et afin d'éviter tout débat autour d'une compensation éventuelle de la perte de recettes qui pourrait en découler.
- La création d'une taxe sur le logement, très ambitieuse et intégrée, dont la faisabilité doit être analysée par l'administration fiscale.

En outre, elle propose :

- d'introduire une infraction pour maintien en inoccupation volontaire en substitution des incitations fiscales : il paraît difficile de substituer une logique de pénalisation à une logique fiscale, ce qui modifie substantiellement la relation des élus locaux avec leurs administrés. L'expertise sur le fond ne relève bien sûr pas de notre compétence.

Enfin, concernant la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales, elle est inscrite au PLFR et n'est donc pour l'heure que reportée. La DGFIP poursuit les expérimentations en cours.

Contribution du bureau C2 de la direction de la législation fiscale (DLF)

Le Bureau C2 de la Direction de la législation fiscale (DLF) n'était pas représenté le 23 novembre dernier au Comité d'évaluation de la politique de mobilisation des logements et des bureaux vacants.

Par conséquent, les observations sur les axes de proposition, relevant directement ou indirectement des attributions du bureau C2, sont formulées dans le présent mail.

- **Axe 1 - Mesure 1.4 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle des biens.**

La pertinence de cette mesure semble devoir être relativisée pour plusieurs motifs.

Tout d'abord, il convient de rappeler que les déclarations de revenus fonciers (imprimés n° 2044 pour le régime réel) ou d'ensemble des revenus (imprimés n° 2042 pour le régime « micro foncier ») comportent d'ores et déjà une ligne permettant de détailler l'adresse des locaux donnés en location, ainsi que le nom des locataires s'agissant de l'imprimé n° 2044.

L'exploitation de ces informations permet donc déjà d'améliorer la connaissance des locaux vacants dont dispose un même propriétaire.

Par ailleurs, la proposition visant à déclarer les locaux vacants sur la déclaration n° 2044 appelle un avis très réservé :

- cette proposition, qui constitue une obligation déclarative nouvelle dédiée à l'identification de locaux vacants, apparaît complexe, lourde en termes de gestion pour la DGFIP et d'une efficacité limitée ;

- pour être utile, compte-tenu de l'objectif affiché, cette proposition devrait être limitée à la désignation des seuls locaux d'habitation en état d'être occupés mais vacants, dont le propriétaire n'entend pas se réserver la jouissance à titre de résidence secondaire. Or, un champ d'application aussi précis est nécessairement facteur d'erreurs (déclaration inappropriée de locaux autres que d'habitation, de locaux inhabitables sans travaux préalables, de résidences secondaires, etc.) de nature à limiter la portée de la mesure envisagée ;

- cette proposition serait source de confusion et pourrait induire chez certains propriétaires l'idée que les charges y afférentes pourraient ouvrir droit à déduction au même titre que celles relatives aux biens donnés en location ;

- au demeurant, la déconnexion entre la situation géographique des locaux concernés et celle de leurs propriétaires complexifierait la collecte exhaustive de ces renseignements et leur recoupement avec les renseignements issus des éléments d'assiette de la taxe d'habitation (TH) : le service chargé d'établir la taxe d'habitation (TH) d'un bien (service du lieu de situation du bien) n'est pas forcément celui qui sera chargé d'exploiter les déclarations souscrites par son propriétaire (service du lieu de résidence du propriétaire).

Au final, il apparaît donc préférable que l'amélioration du recensement des locaux vacants habitables ait lieu dans le cadre et par le biais des opérations de mise à jour de l'assiette de la TH et, comme actuellement, par l'interrogation directe des propriétaires.

- **Axe 3 - Mesure 3.3.A : Aligner le cadre d'imposition de la revente du bien d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales.**

L'article 24 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a créé une exonération, codifiée sous le 1° ter du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), en faveur de la plus-value résultant de la cession des immeubles ou des parties d'immeubles ou des droits relatifs à ces biens qui ont constitué la résidence principale de leur propriétaire avant son entrée dans un établissement social ou médico-social.

Cette exonération s'applique aux plus-values immobilières résultant des cessions intervenues à compter du 30 décembre 2011.

L'immeuble cédé doit avoir constitué la résidence principale du cédant avant son entrée dans un établissement social ou médico-social. En principe, l'immeuble doit être resté inoccupé du jour du départ de son propriétaire jusqu'au jour de la cession.

Pour bénéficier de l'exonération, le cédant doit être domicilié fiscalement en France et résider dans un établissement destiné à accueillir des personnes âgées ou handicapées, mentionné aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. En outre, au titre de l'avant-dernière année précédant celle de la cession, il ne doit pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune et son revenu fiscal de référence ne doit pas excéder un certain montant.

Comme telle, cette mesure conduit d'ores et déjà à appliquer aux personnes contraintes à résider en maison de retraite, le régime de faveur de l'exonération générale des plus values afférentes à la résidence principale prévue au 1° du II de l'article 150 U du CGI, dont elle ne diffère finalement que par la condition de ressource à laquelle elle est conditionnée.

Par suite, « l'alignement » préconisé ne pourrait conduire qu'à envisager la suppression de cette condition.

- **Axe 3 - Mesure 3.4 : Supprimer les abattements pour durée de détention applicables pour la détermination des plus-values immobilières imposables**

Les abattements pour durée de détention actuellement en vigueur pour la détermination de l'assiette des plus-values immobilières imposables à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux sont issus des réformes récemment opérées (lois de finances pour 2013 et 2014) en matière de fiscalité des plus-values réalisées par les particuliers à l'occasion de la cession de leurs biens immobiliers. Le régime, qui en est issu, allie désormais le souci du rendement budgétaire et la nécessaire attractivité du régime.

Par suite, sauf à vouloir renforcer l'idée de l'instabilité récurrente de la fiscalité immobilière en France et, corrélativement, l'attentisme des propriétaires désireux de céder leurs biens, il n'apparaît pas opportun d'y apporter à nouveau des modifications aussi importantes que la suppression des abattements pour durée de détention, lesquels sont, de surcroît, considérés par les contribuables et les professionnels du secteur comme une composante essentielle du régime fiscal des plus-values immobilières.

De plus, la suppression des abattements pour durée de détention pourrait venir contredire la jurisprudence du conseil constitutionnel sauf à substituer à ces abattements un système de prise en compte de l'érosion monétaire. Or, l'application d'un tel coefficient, même si elle ne devrait pas conduire à une exonération totale de la plus-value, conduit malgré tout à en réduire le montant en fonction de la durée de détention.

Par suite, il n'est pas établi que la suppression des abattements conduirait mécaniquement à un accroissement significatif des transactions immobilières et à la fluidification attendue du marché des logements.

Cette proposition appelle de la part de la DLF un avis extrêmement réservé.

Contribution de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

Dans le cadre de la consultation qui a été lancée sur le rapport relatif à la mobilisation des logements et des bureaux, vous voudrez bien trouver ci-après les observations de la SDAT/DMAT.

Ainsi, parmi les 6 axes de propositions de la mission, il nous semble opportun de réagir sur l'axe 4 qui vise à changer l'approche concernant la procédure de réquisition :

La 1ère recommandation est de simplifier les procédures en créant un nouveau cadre juridique par la refonte des deux régimes juridiques existants (ordonnance de 1945 et loi de 1998).

La mission propose d'élargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux (tous types de locaux vacants depuis plus de 12 mois à usage d'habitation, à caractère artisanal, professionnel, ou commercial).

La procédure serait toujours à la main de l'Etat, la mission proposant de fixer une liste d'attributaires agréés. L'attributaire aurait la charge d'assurer les travaux dans la mesure où les bénéficiaires n'ont pas les moyens de les financer par eux-mêmes.

Cette mesure ne prend pas assez en compte les éléments de blocages financiers qui sont inhérents à la procédure de réquisition telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle. En effet, la proposition de la mission fait entièrement porter la charge du financement des travaux sur les attributaires (lorsque les bénéficiaires, personnes relogées n'ont pas les ressources nécessaires pour financer les travaux). Or, les attributaires peuvent être des collectivités locales, des OP HLM, une société d'économie mixte... Cela nécessite donc une mobilisation de ressources par l'Etat ou les collectivités ou au mieux une avance de trésorerie.

La 2ème recommandation est de renoncer à l'usage des vagues de réquisitions ponctuelles pour instituer une procédure permanente de réponse graduée avec un suivi régulier sur le terrain. Cette proposition suppose que des outils de recensement de la vacance soient disponibles et renvoie à l'axe 1 de proposition de la mission (organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire).

D'autre part, la mission ne fait pas réellement de propositions pour prendre en compte les difficultés rencontrées par les services de l'État concernant la procédure d'enquête qui précède la réquisition et pour lesquels des agents assermentés de l'Etat doivent procéder au recensement.

LA MOBILISATION DES LOGEMENTS ET BUREAUX VACANTS

Paris, le 30 novembre 2015

La mission IGF/CGEDD sur la politique de mobilisation des logements et bureaux vacants a mis en lumière que le nombre réel de logements et bureaux vacants immédiatement habitables en zones tendues était limité à 103 000.

C'est à l'aune de ce constat initial qu'il convient d'apprécier les mesures proposées par la mission d'inspection commune présentée le 23/11 et sur lesquelles les destinataires sont appelés à réagir.

1) LES MESURES PROPOSÉES

La mission d'inspection conjointe propose 6 axes de travail :

- Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire : cet axe recoupe 4 propositions (organiser un suivi annuel des logements vacants, les intégrer dans les PLH, développer les partenariats Etat/collectivités pour mieux appréhender la réalité de la vacance, instaurer une déclaration annuelle de l'occupation des biens)
- simplifier le cadre fiscal en intégrant la vacance dans la fiscalité foncière : parmi la palette de solutions présentées, l'inspection commune propose (i) de supprimer la TH sur les logements vacants et d'aligner le zonage TLV sur les zones Abis et A, (ii) ainsi que de supprimer la taxe sur les friches commerciales,
- garantir une meilleure fluidité des marchés du logement avec, parmi les mesures phares, l'adaptation de la fiscalité pour faciliter la mise en location ou la cession des logements détenus par des personnes âgées parties en maison de retraite et la suppression des abattements pour l'imposition des plus-values hors résidence principale
- changer d'approche sur les réquisitions en en faisant un outil ultime au lieu de procéder à des vagues de réquisitions
- ajuster les dispositifs de conventionnement ANAH et faciliter la remise en état des locaux
- faciliter la transformation de bureaux en logements : cette mesure suppose de doter les collectivités d'un outil de suivi du parc de bureaux, de permettre, dans les communes soumises à compensation en cas de changement d'usage, de donner congé pour changement de destination, de modifier les règles de décision en copropriété dans les immeubles mixtes, d'assurer l'information sur la commercialité et de prévoir des « bâtiments réversibles ».

2) REMARQUES DE LA FPI

Axe 1

Les mesures proposées pour identifier les logements et bureaux vacants n'appellent pas d'observations de la part de la FPI.

Néanmoins, la FPI souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur 2 points :

- La prise en compte des logements et bureaux vacants dans une politique du logement risque de conduire à des conclusions erronées sur les besoins en logements (cf Angers où coexistent des tensions sur le logement neuf et un taux de vacance élevé sur un parc ancien irrémédiablement obsolète);
- L'obligation pour les propriétaires de devoir réclamer à leurs locataires des informations fiscales supplémentaires les concernant (numéro fiscal...) risque, contrairement à ce que pense la mission d'inspection commune, de freiner la mise en location de logements par les propriétaires bailleurs: la déclaration des revenus locatifs suffit.

Axe 2

- S'agissant de la suppression de la TH sur les logements vacants et l'alignement du zonage TLV sur les zones Abis et A, la FPI recommande une étude préalable pour éviter des effets pervers.
- La FPI prend acte de la proposition de supprimer la taxe sur les friches commerciales puisque cette dernière s'avère une « fausse bonne idée » (210 locaux déclarés pour 110K€ de recettes en 2014).
- En revanche, la suppression des abattements pour durée de détention hors résidence principale excède –et de très loin- la question de la vacance locative et risque, soit d'être inopérante, soit d'avoir des effets pervers mal mesurés.

De façon générale, la FPI recommande de ne pas prendre des mesures générales pour régler un problème ponctuel qui, de l'avis même de l'inspection conjointe, est d'une ampleur très limitée.

Axe 3

Les pistes proposées pour faciliter la mise en location ou la cession de biens détenus par des personnes âgées résidant en maisons de retraite semblent particulièrement intéressantes, d'autant qu'elles suppriment des obstacles fiscaux à la remise sur le marché des biens.

Axe 4

La volonté de faire de la réquisition un outil d'ultime recours après négociation avec le propriétaire pour l'inciter à remettre son bien en location et non une procédure arbitraire ne peut qu'aller dans le bon sens. La FPI sera néanmoins attentive à ce que le nouveau régime se substitue (et non s'ajoute) aux régimes existants.

Axe 5

L'adaptation des interventions de l'ANAH pour faciliter rénovation des logements vacants là où existent des besoins ne peut que susciter l'approbation.

Axe 6

S'agissant des mesures destinées à faciliter la transformation de bureaux en logements, la FPI attire l'attention de la mission conjointe sur 3 mesures :

- La possibilité de donner congé pour changement de destination, même si elle est limitée aux échéances triennales et conditionnée au versement d'une indemnité, suscite de vraies réserves dans la mesure où elle fragilise les baux commerciaux ;
- De même, la publicité donnée aux montants de la commercialité se heurte, comme le souligne la mission elle-même au secret des affaires ;
- En revanche, la FPI est tout à fait favorable à étudier, chaque fois que c'est possible, des solutions de réversibilité des bâtiments, à la condition que cette réversibilité n'entraîne ni surcoût ni contrainte supplémentaire.

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous associer aux réunions du comité d'évaluation sur la politique de mobilisation des logements et des bureaux vacants et, conformément à votre demande, nous tenions à apporter nos commentaires aux différentes propositions avancées.

Tout d'abord lutter contre la vacance est aussi l'un des objectifs poursuivis par l'UNPI, car elle est un indicateur de la bonne ou mauvaise santé d'un parc locatif. Les notions de simplification, d'intégration et de territorialisation nous sont familières et nous ne pouvons que soutenir l'avancée de ces principes. La meilleure connaissance de la vacance et de ses causes ne peuvent qu'améliorer la politique du logement en France, et faire cesser cette politique du chiffre (notamment celle des logements dits sociaux) profondément inadaptée aux enjeux des territoires, et ne répondant pas aux attentes de nos concitoyens, propriétaires comme locataires.

Si l'objectif visé est bon, la méthode reste discutable. Nous sommes farouchement opposés à certaines de vos propositions :

- ***Mesure 1.4 : Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens.***

Vous le soulignez vous-même dans vos critiques, cela va ajouter encore de la complexité dans un contexte où les propriétaires sont ensevelis sous les déclarations, diagnostics en tout genre, etc. Il serait souhaitable que l'administration fiscale fasse son travail sans solliciter à nouveau les propriétaires pour accomplir sa mission.

- ***Mesure 2.1 : Repenser l'articulation de la taxe annuelle sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants avec les impôts fonciers.***

Scénario 1 : Convergence

Supprimer la taxe d'habitation sur les logements vacants est une très bonne chose. Ce scénario semble aller dans le sens de la simplification des zonages et la lutte contre la multiplication des taxes inefficaces et inefficientes. Attention effectivement aux baisses de recettes pour les collectivités territoriales qui risquent de voir leur équilibre budgétaire menacé. Il s'agira de compenser cette perte autrement que par une création ou une augmentation d'une autre taxe. Sur cette mesure nous pourrions avancer avec vous, sous réserve cependant de plus de détails quant à la mise en œuvre.

Scénario 2 : Intégration

Remplacer la taxe d'habitation par une « grande » taxe locale sur le logement risque d'être d'une complexité plus grande que ce qui existe déjà. Il y aura aussi une perte de lisibilité par les contribuables non concernés par la vacance (locataires comme propriétaires occupants). Par ailleurs, laisser la main aux collectivités territoriales sur le mécanisme d'abattement dégressif du taux représente un fort risque que la dégressivité ne soit pas appliquée.

Les collectivités territoriales sont toutes à la recherche de financements face à la baisse des dotations, il est évident qu'elles n'appliqueront pas la dégressivité. Outre la grande complexité de mise en place, cette mesure conduira à une augmentation massive de la taxe, ce qui n'est nullement souhaitable. L'UNPI est donc totalement opposée à ce scénario tel qu'il est avancé.

Scénario 3 : Pénalisation

La création d'une infraction conduit à faire des contrôles difficiles à mettre en place et coûteux pour la collectivité. Nous ne sommes pas favorables au développement de la pénalisation en matière immobilière, nous sommes donc entièrement opposés à cette mesure.

- ***Mesure 2.2 : Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales.***

Même s'il est question d'une meilleure justice vis-à-vis des impôts découlant des valeurs locatives, leur révision risque de faire bondir les impôts locaux. Nous demandons donc qu'elle se fasse impérativement à budget constant.

- ***Mesure 3.4 : Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values des biens, hors résidence principale***

Nous sommes en totale opposition avec cette mesure qui risque de bloquer le marché encore plus qu'il ne l'est déjà.

Mettre en relation fluidité du marché avec la suppression de l'abattement progressif sur la durée de détention est totalement contradictoire. Penser que taxer en permanence la plus-value sur un immeuble (à quel taux ?) quel que soit la durée de détention va inciter les propriétaires à ne pas attendre pour vendre car ils seront toujours taxés, n'a pas de sens.

D'une part, l'instabilité des règles fiscales en cette matière est suffisamment grande pour que les vendeurs attendent la réforme suivante. Donc ils attendront tout de même.

D'autre part, si cette suppression d'abattement est effective, non seulement personne ne voudra vendre, mais personne ne voudra investir dans l'immobilier ! Plus d'acheteur, plus de vendeur, plus de transaction. Les effets seraient dévastateurs. De plus, l'effet sur la vacance serait nul voir contre-productif.

Ce que l'UNPI propose en revanche sur ce sujet est de donner un coup de fouet au marché immobilier : réduire les délais d'exonération à 15 ans (pour l'IR et les prélèvements sociaux), avec une franchise de 5 ans, puis une baisse de 10% par an pendant 10 ans. Cela aura bien plus d'effets sur la fluidité du marché que ce qui est avancé dans votre rapport. Par ailleurs, s'il y a plus de transactions, d'autres recettes fiscales rentreront mécaniquement dans les caisses de l'Etat.

Jean PERRIN,
Président de l'UNPI

Contribution de la Ville de Paris

Pour la Ville de Paris, nous souhaiterions en particulier revenir sur la proposition du CODEV qui est : « Supprimer la taxe sur les friches commerciales. A défaut, suspendre son application tant que le projet de recouplement informatique entre le fichier du cadastre et de la CFE n'a pas abouti » qui nous paraît inadaptée dans son premier membre et certainement trop timide dans son second...

La ville de Paris a institué cette taxe en juillet 2014 mais elle reste peu effective car nous ne sommes pas en mesure de transmettre à la DRFiP une liste de biens professionnels vacants. Or il existe en effet un fichier qui a priori recense les locaux professionnels vacants et qui pourrait nous permettre de rendre effective cette taxe. Il s'agit d'un fichier... fiscal, le RLCFE. Toutefois, la DGFIP se refuse à le communiquer, du fait de la règle du secret fiscal posée à l'article L 135 B du livre des procédures fiscales. Cet article précise les données fiscales transmissibles aux collectivités : la liste des locaux d'habitation vacants y figure mais pas celle des locaux professionnels.

L'Afigèse <http://www.afigese.fr/> est mobilisée sur le sujet et a déjà tenté à plusieurs reprises d'infléchir la position de l'administration fiscale, qui en réalité ne semble pas prête à partager cette information, notamment via le dépôt d'un amendement afin d'assouplir la règle du secret fiscal et d'obtenir communication du fichier RLCFE. Les destinataires de ce fichier seraient les collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, éventuellement les agences d'urbanisme et autres organismes d'études associés à des besoins précis de la collectivité.

Le projet d'amendement est prêt et sera à nouveau déposé au PLF 2016 ou PLFR 2015. Nous ne pouvons nous associer à une recommandation qui irait à l'encontre de cette mesure souhaitée par la Ville de Paris et qui a un vrai sens sur le terrain.

Nous ne connaissons pas le détail de la position actuelle de la DGFIP sur cette question et des difficultés techniques dont elle fait part et qui semble sous-tendre la conclusion proposée, mais on peut aussi imaginer que les collectivités, fortes de la communication du fichier RLCFE et du fait de leur connaissance du terrain et de leurs moyens d'étude, pourraient trouver des solutions pour faire des recouplements avec le cadastre, quitte à procéder manuellement sur les secteurs qui leur semblent les plus sensibles...

Nous préférerions donc nettement une proposition de type :

« Permettre aux collectivités qui le souhaitent de mener une politique de lutte contre les locaux d'activité vacants via l'utilisation effective de la taxe sur les friches commerciales ; à cet effet, permettre aux collectivités locales d'accéder aux fichiers fiscaux pertinents (notamment le RLCFE) afin d'établir précisément la liste des locaux concernés et poursuivre le projet de recouplement informatique entre le fichier du cadastre et de la CFE »

Si elle ne recueillait pas l'assentiment du groupe de travail, nous souhaiterions que cette appréciation divergente soit expressément mentionnée dans le rapport.

ANNEXE XII

Supports de présentation



MINISTÈRE
DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

La politique de mobilisation des logements et bureaux vacants

Présentation du diagnostic au Comité d'évaluation
13 octobre 2015

Document confidentiel – NE PAS DIFFUSER

IGF • CGEDD

- 1. Cartographie de la vacance dans le parc privé**
- 2. La vacance dans le parc social**
- 3. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
- 4. La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc**
- 5. La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs**
- 6. La transformation de bureaux en logements**

1. Cartographie de la vacance dans le parc privé

- i. Une vacance mal interprétée, mal appréhendée et surestimée
- ii. La vacance durable ne constitue qu'un gisement marginal de logements mobilisables
- iii. La vacance est toutefois un indicateur précieux et insuffisamment pris en compte du fonctionnement local du marché de logement

2. La vacance dans le parc social

3. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance

4. La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc

5. La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs

6. La transformation de bureaux en logements

Alors que la vacance est un phénomène dynamique, le défaut d'un suivi régulier fausse sa compréhension

- Les « logements vacants » constituent une **catégorie résiduelle**, approchée de **manière indirecte**
- Les études conduites sur la vacance s'appuient sur des **mesures ambiguës car instantanées** (taux de vacance, stock de logements vacants) quand **la vacance doit être appréhendée dans la durée**
- Les outils de suivi de mesure de la vacance sont difficilement comparables et **ne s'articulent pas avec une vérification de terrain**

Comparaison de l'évaluation du parc de logements issue du recensement de l'INSEE et des fichiers fiscaux

Type résidence (en milliers)	Insee - RP 2012	Fichier TH 2012	Ecart (en %)
Résidences principales	27 567 298	28 834 846	+ 4,6
Résidences secondaires	3 163 275	3 526 685	+ 11,5
Logements vacants	2 481 564	3 115 598	+ 25,5
Total	33 212 137	35 477 129	+ 6,8

Source : Mission IGF-CGEDD.

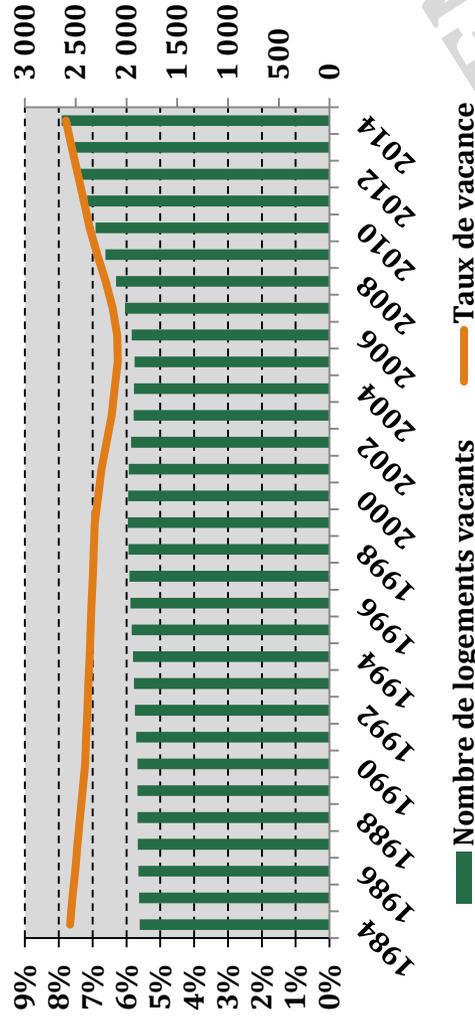
Sources d'information quantitative utilisées par la mission

Source	Utilisation
Recensement général de la population (INSEE)	▪ Estimation du nombre de logements vacants sur le territoire
Enquête nationale sur le logement (INSEE)	▪ Eléments qualitatifs auprès des particuliers multipropriétaires
RPLS (SOeS)	▪ Photographie de la vacance dans le parc social
Filocom (DGFIP)	▪ Borne supérieure à l'évaluation ▪ Approche de la durée de vacance
Fichiers TH -TLV-THLV (DGFIP)	▪ Evaluation économétrique de l'efficacité des dispositifs fiscaux de lutte contre la vacance
Compteurs électriques (ERDF)	▪ Photographie de la durée de vacance sur le territoire

Source : Mission IGF-CGEDD.

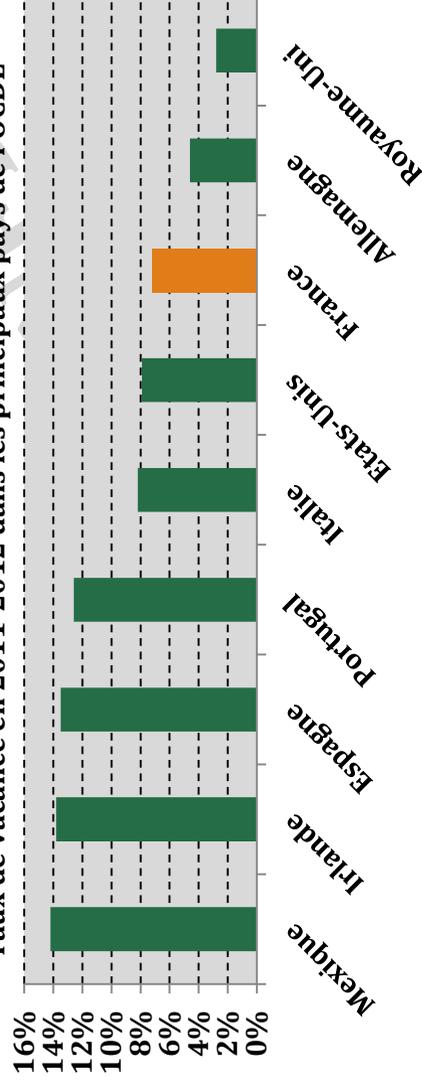
La vacance augmente deux fois plus vite que le nombre de logements depuis 2007

Logements vacants (en milliers) et taux de vacance au 1^{er} janvier (en %) entre 1984 et 2014 – France métropolitaine



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données INSEE et SOeS.

Taux de vacance en 2011-2012 dans les principaux pays de l'OCDE



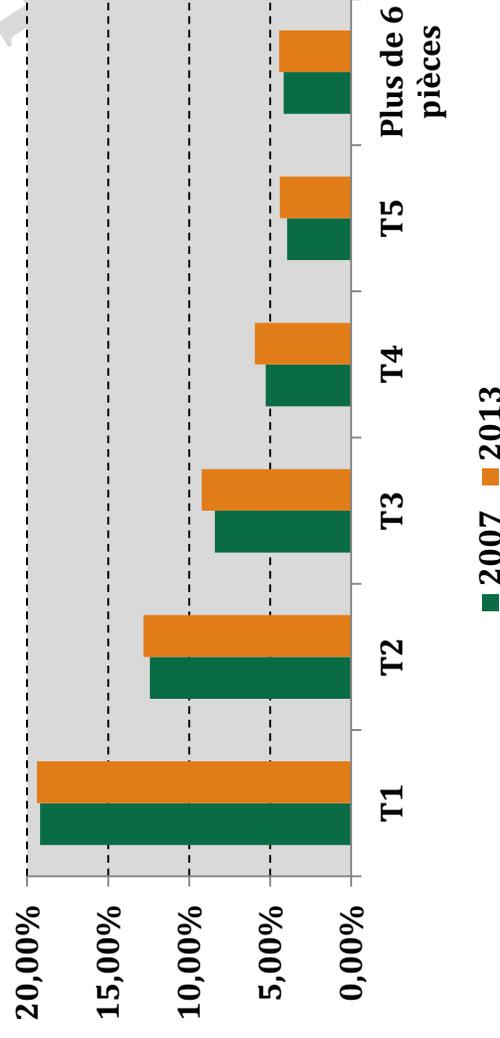
Source : OCDE.

- Les données ERDF dénombrent **6,2% de compteurs effectivement inactifs** en 2015 soit **2,0 millions** (hors locaux en cours de démolition) sur 95% du territoire (hors Corse) et confirment la **surestimation** observée dans les fichiers fiscaux
- Le stock de logements vacants, **au plus haut depuis 30 ans**, est plus proche de **2,6 (INSEE)** que des **3 millions de logements identifiés dans les fichiers fiscaux**
- **L'ampleur de la vacance** observée en France **doit être relativisée** : en 2012, le taux de vacance observé restait inférieur à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE

La hausse de la vacance tend à se concentrer dans le parc privé le moins attractif

- Les logements de petite taille (T1/T2) sont jusqu'à quatre fois plus fréquemment vacants :
 - taux de rotation plus élevé des occupants
 - maintien hors marché de logements de très petite surface (chambres de service, etc.)
- La hausse observée depuis 2007 est toute fois indépendante de la surface (entre +16 et 23 %)

Taux de vacance en fonction de la taille du logement



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

- Dans un contexte d'amélioration du parc, la vacance augmente pour les biens dégradés. En 2013, un quart des logements de qualité « médiocre » était vacant (la moitié dans l'Allier ou la Loire)

Evolution du taux de vacance en fonction du classement cadastral du logement

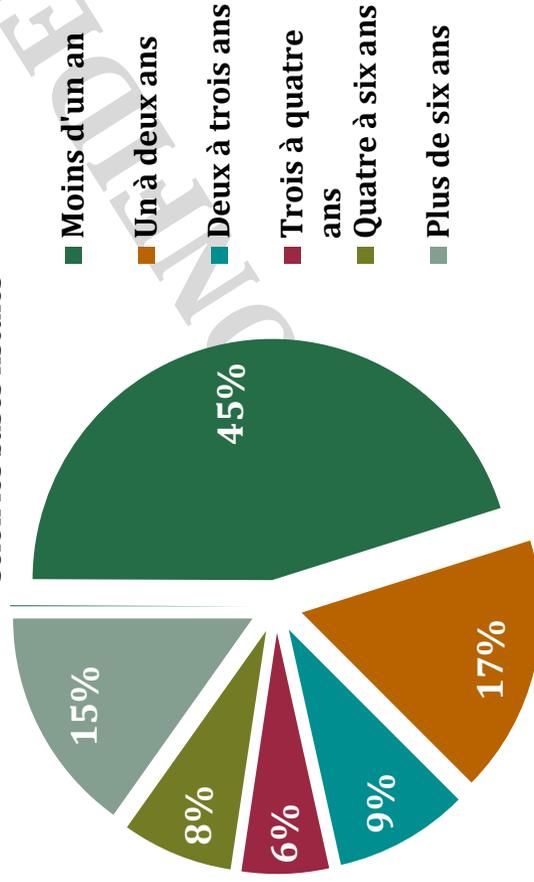
Confort (classement cadastral)	Part du parc de logement		Taux de vacance	
	2007	2013	2007	2013
Grand Luxe à confortable (1 à 4)	10,5%	11,3%	5,7%	5,7%
Assez confortable (5)	47,5%	50,1%	6,0%	6,7%
Ordinaire (6)	35,5%	33,8%	9,4%	10,7%
Médiocre (7 et 8)	6,5%	4,7%	23,5%	26,3%

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

Par rapport à 2007, les logements sont plus fréquemment vacants mais pour une durée moyenne plus courte

- L'indicateur de durée moyenne la vacance construit par la mission démontre une **hausse de la vacance de courte durée**
 - Les **logements vacants depuis moins de deux ans** représentent **60% du stock** mais **74% de la hausse** du nombre de logements vacants entre 2007 et 2013.
 - Dans le même temps le stock de **locaux vacants de très longue durée (> 6 ans)** a **diminué de 10%**

Répartition du stock de logements vacants en 2013 par durée de vacance selon les bases fiscales



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013.

Indicateur de durée moyenne de vacance

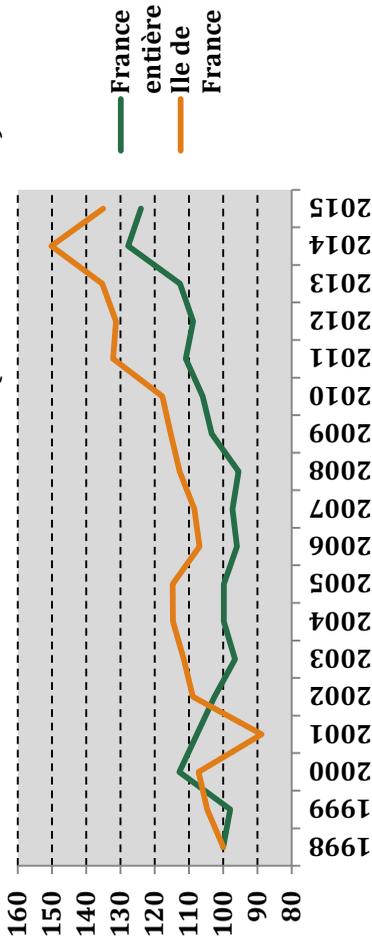
Durée moyenne de vacance (en années)	Données fiscales (FILOCOM)		Compteurs électriques
	2007	2013	
Du parc de logements vacants	2,51	2,35	2,72
Rapportée à l'ensemble du parc de logements	0,20	0,20	0,16

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données SOeS - FILOCOM 2007 et 2013 et ERDF 2015.

- **La durée moyenne de vacance des logements vacants** a baissé de 6,4% en 2013
- **Sur l'ensemble du parc de logements, la durée moyenne de vacance** observée par les données fiscales **est stable à deux mois et demi** (0,20 années)
- Les données ERDF tendent à surestimer la vacance de très longue durée, notamment dans les zones urbaines (faux logements)

L'accroissement du stock de logements vacants s'explique par une hausse de la vacance frictionnelle et la rénovation d'une partie du parc locatif privé

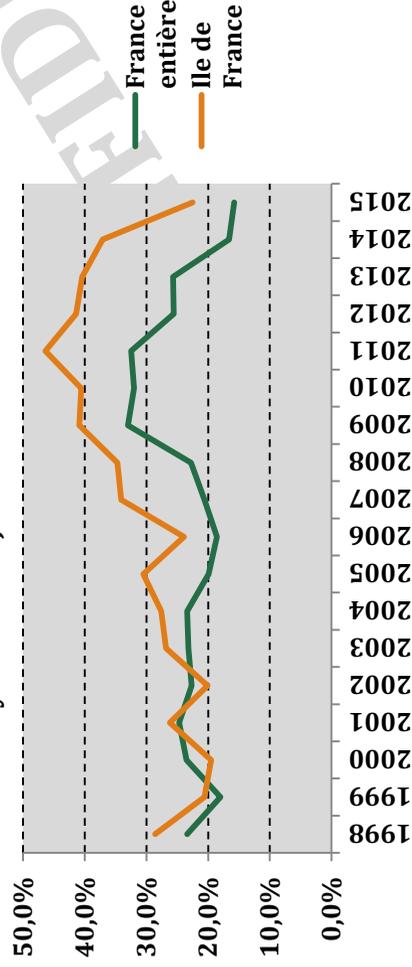
Indice de la durée de vacance locative (base 100 en 1998)



Source : Observatoire Clameur.

- La durée de **vacance locative** a augmenté de **plus de 30%** depuis 2007.

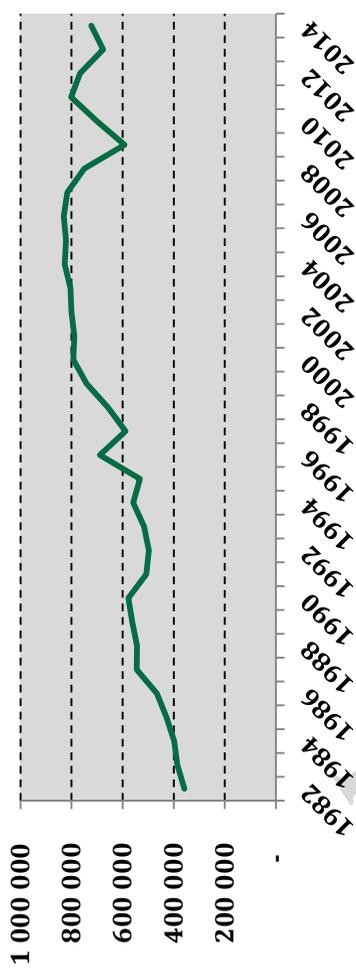
Part des biens ayant fait l'objet de travaux avant remise en location



Source : Observatoire Clameur.

- La part de biens proposés à la location ayant **nécessité des travaux pour être remis sur le marché** a augmenté de **75%** entre 2007 et 2012

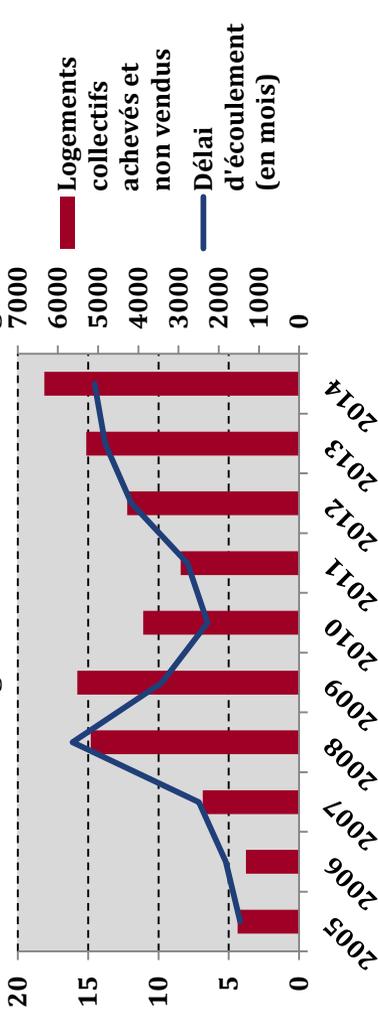
Volume annuel de ventes de logements dans le parc ancien



Source : CGDD - SOeS.

- Un nombre de transactions plus faible qu'en 2007 et un **allongement des durées de mise en vente**

Délai d'écoulement des logements neufs et stock de logements achevés inventus



Source : CGDD - SOeS.

- La **durée d'écoulement des logements neufs** et le **stock de logements achevés non vendus ont triplé depuis 2007** mais n'expliquent que 2% de la hausse du stock de locaux vacants

1. Cartographie de la vacance dans le parc privé

- i. Une vacance mal interprétée, mal appréhendée et surestimée
- ii. La vacance durable ne constitue qu'un gisement marginal de logements mobilisables
- iii. La vacance est toutefois un indicateur précieux et insuffisamment pris en compte du fonctionnement local du marché de logement

2. La vacance dans le parc social

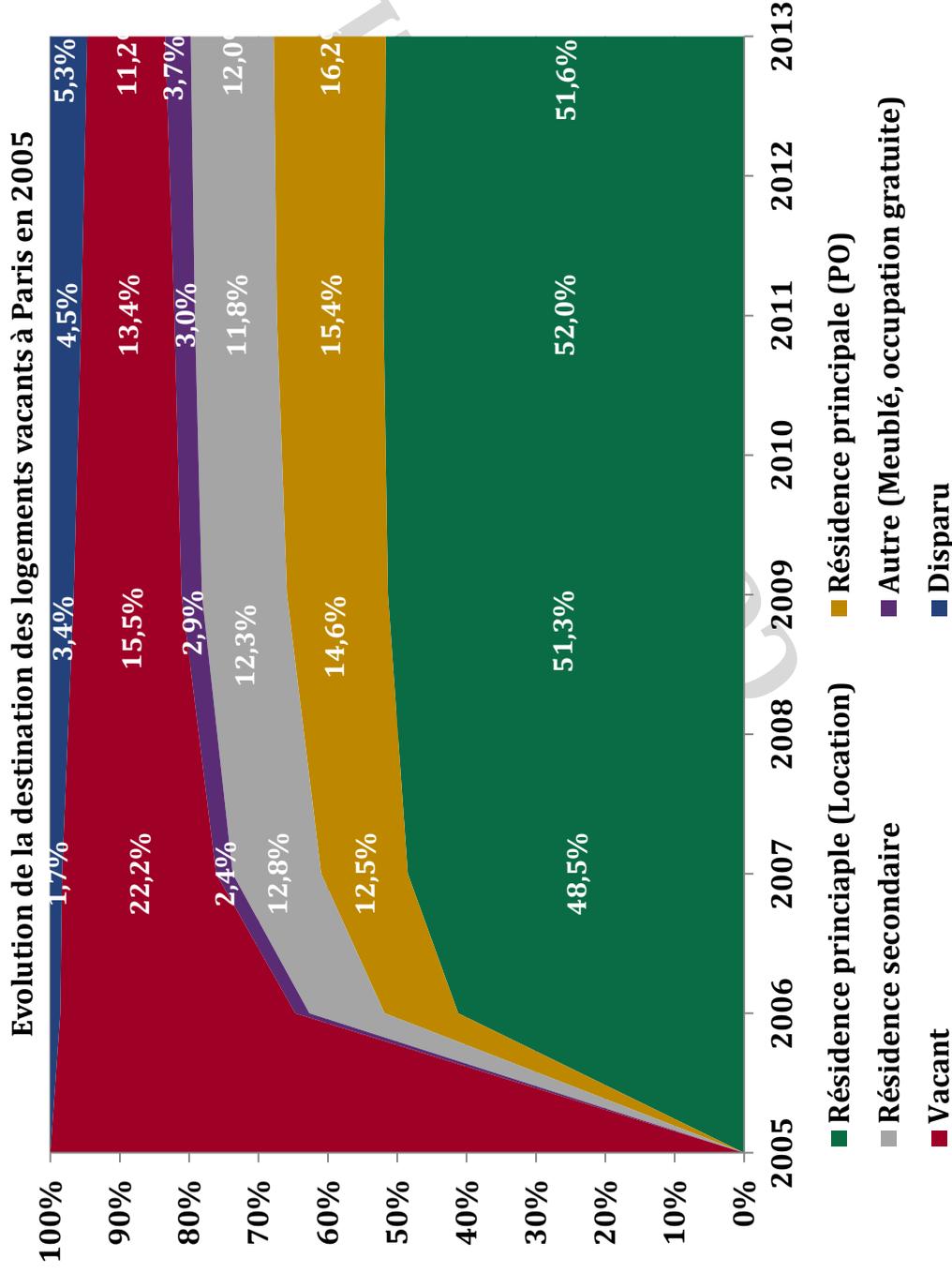
3. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance

4. La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc

5. La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs

6. La transformation de bureaux en logements

Trois-quarts des logements vacants est remis sur le marché dans les deux ans dont les deux tiers en location



- 76 % des logements vacants en 2005 à Paris ne l'étaient plus deux ans plus tard.

- 11 % des logements correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années

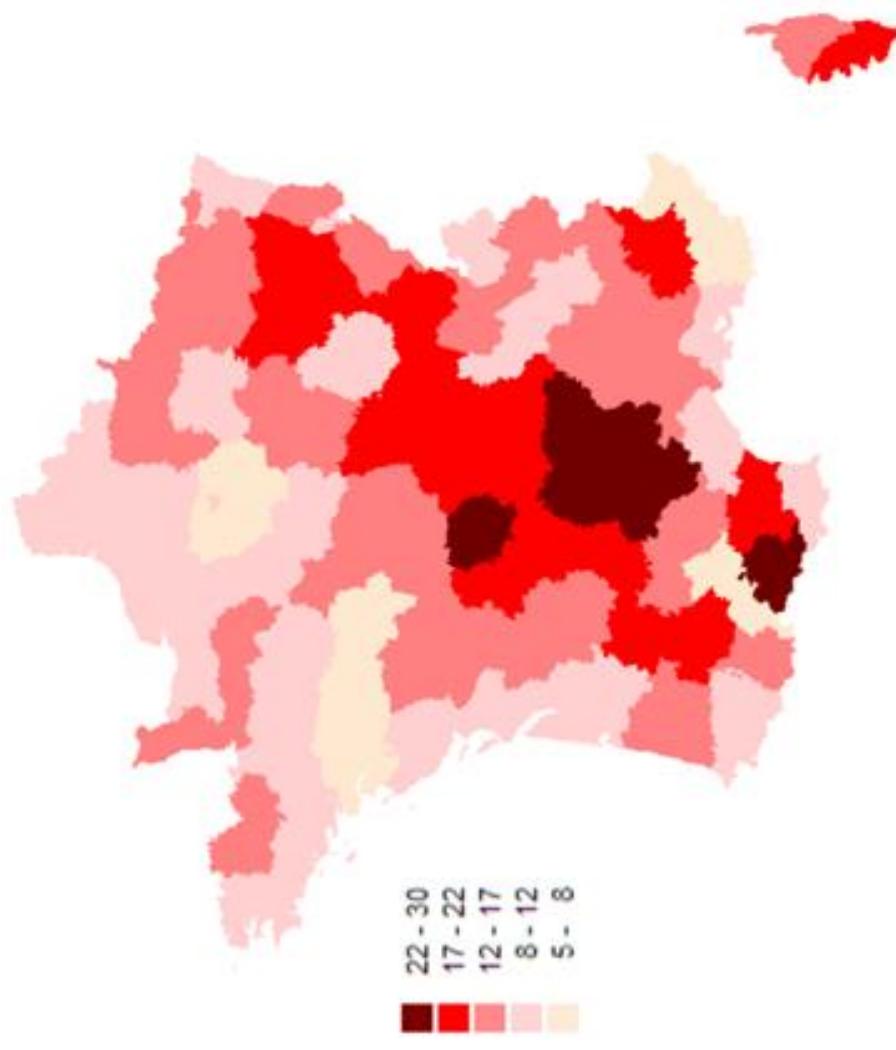
- 60% du parc vacant a une finalité locative dans les zones tendues analysées (Paris et Bouches-du-Rhône). La vacance y est directement influencée par le dynamisme et la fluidité du marché locatif local

*L'année 2006 est reconstruite par extrapolation des résultats de l'étude SOeS de 2013
 Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données FILOCOM -SOeS.

20% des logements vacants le restent durablement dont la moitié en attente de démolition

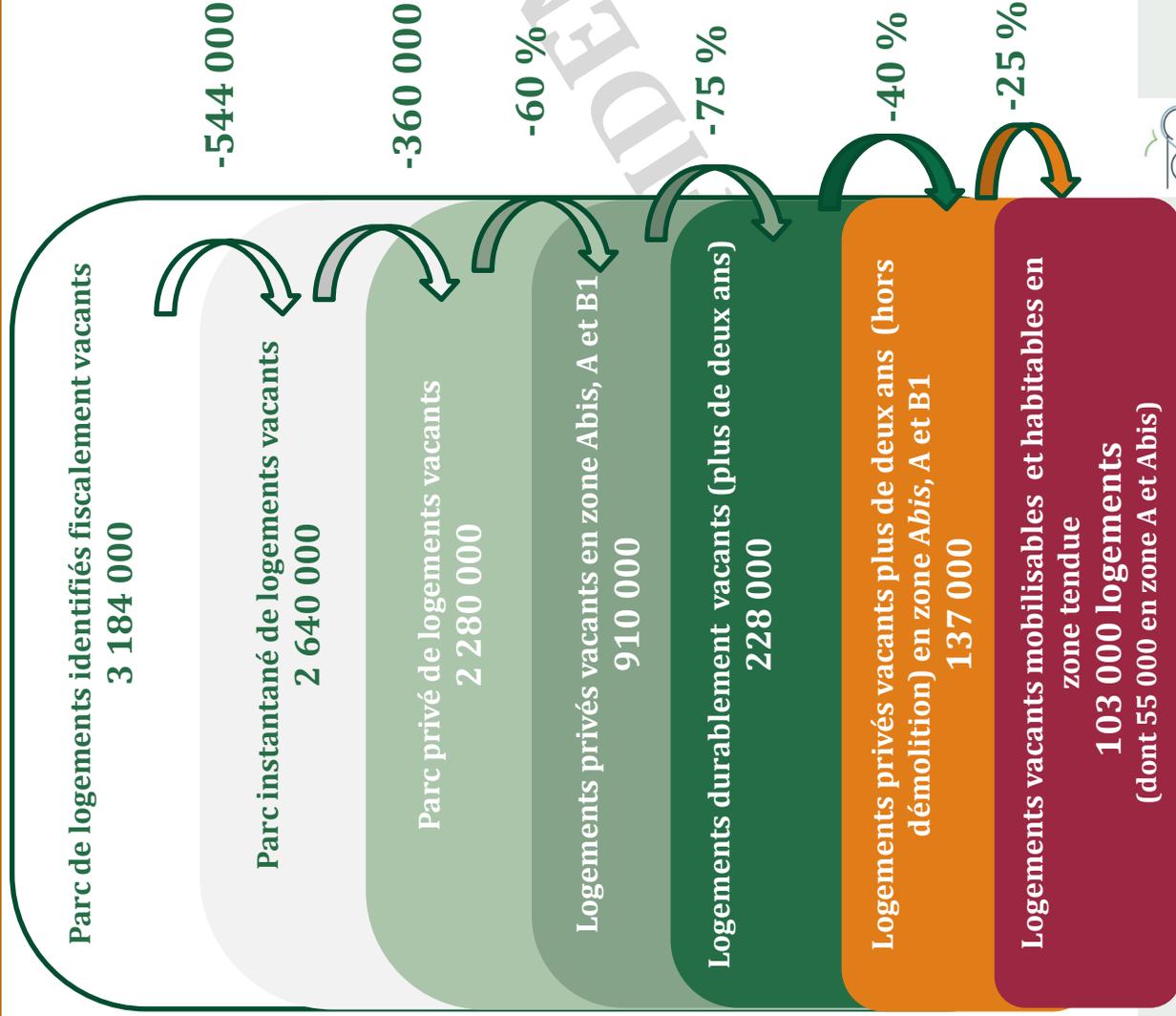
- La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de **15%** (dont un tiers à démolir) **en zone tendue à 25% en zone B2 et C**
- La vacance durable concentre les logements de plus **mauvaise qualité**. En PACA, 26% des logements vacants depuis plus de trois ans sont **potentiellement insalubres** contre 6% pour ceux vacants depuis moins d'un an
- L'étude conduite en 2013 par le SOeS sur un million de logements vacants en 2000 suivis depuis 10 ans confirme le constat :
 1. **un taux de réoccupation durable de 60% au bout d'un an et 70% après deux ans**
 2. **10%** des logements définitivement vacants en **attente de démolition**
 3. **10%** des logements vacants en situation de **vacance ininterrompue ou répétée**

Part des logements vacants en 2000 dont la vacance persiste durablement



Source : Etude SOeS - Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable.

Le gisement durablement mobilisable est estimé à 137 000 logements en zone tendue dont au moins un quart de biens potentiellement indignes



Fichiers utilisés	Éléments à supprimer	Justification
Fichier TH au 1 ^{er} janvier 2014	Logements détruits non mis à jour ou non habitables. Faux logements. Erreurs liées aux locaux non imposables à la TH	Echanges DGFiP Bilans des enquêtes de terrain (ex: ADIL Nord 2014 6% démolit et 8% non logements; APUR 1999, 7% démolit et 10% faux logements)
Recensement INSEE - 2014	Logements sociaux Logements appartenant à des acteurs publics (Etat, collectivités locales, entreprises publiques)	Le fichier ERDF confirme la surestimation DGFiP et l'ordre de grandeur du recensement INSEE
RPLS Filocom 2013	Logements vacants en zone B2/C	150 000 logements publics (FILOCOM) 207 000 logements sociaux (RPLS)
Recensement INSEE et zonage MLETR	Logements vacants depuis plus de deux ans	En 2012, 50% des logements et 60% des logements vacants sont situés en zone B2 et C.
FILOCOM - étude Paris et Bouches-du-Rhône	Logements prévus pour la démolition	22% du stock vacant depuis plus de deux ans à Paris et 25% en BDR. On retient 25%
FILOCOM Etude SOeS	Locaux insalubres	Entre un tiers et la moitié de locaux seront détruits d'après l'analyse FILOCOM et l'étude SOeS. On retient 40%
Enquêtes de terrain		Un quart de la vacance durable en zone tendue particulièrement dégradée (cf. enquête PACA)

1. Cartographie de la vacance dans le parc privé

- i. Une vacance mal interprétée, mal appréhendée et surestimée
- ii. La vacance durable ne constitue qu'un gisement marginal de logements mobilisables
- iii. La vacance est toutefois un indicateur précieux et insuffisamment pris en compte du fonctionnement local du marché de logement

2. La vacance dans le parc social

3. Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance

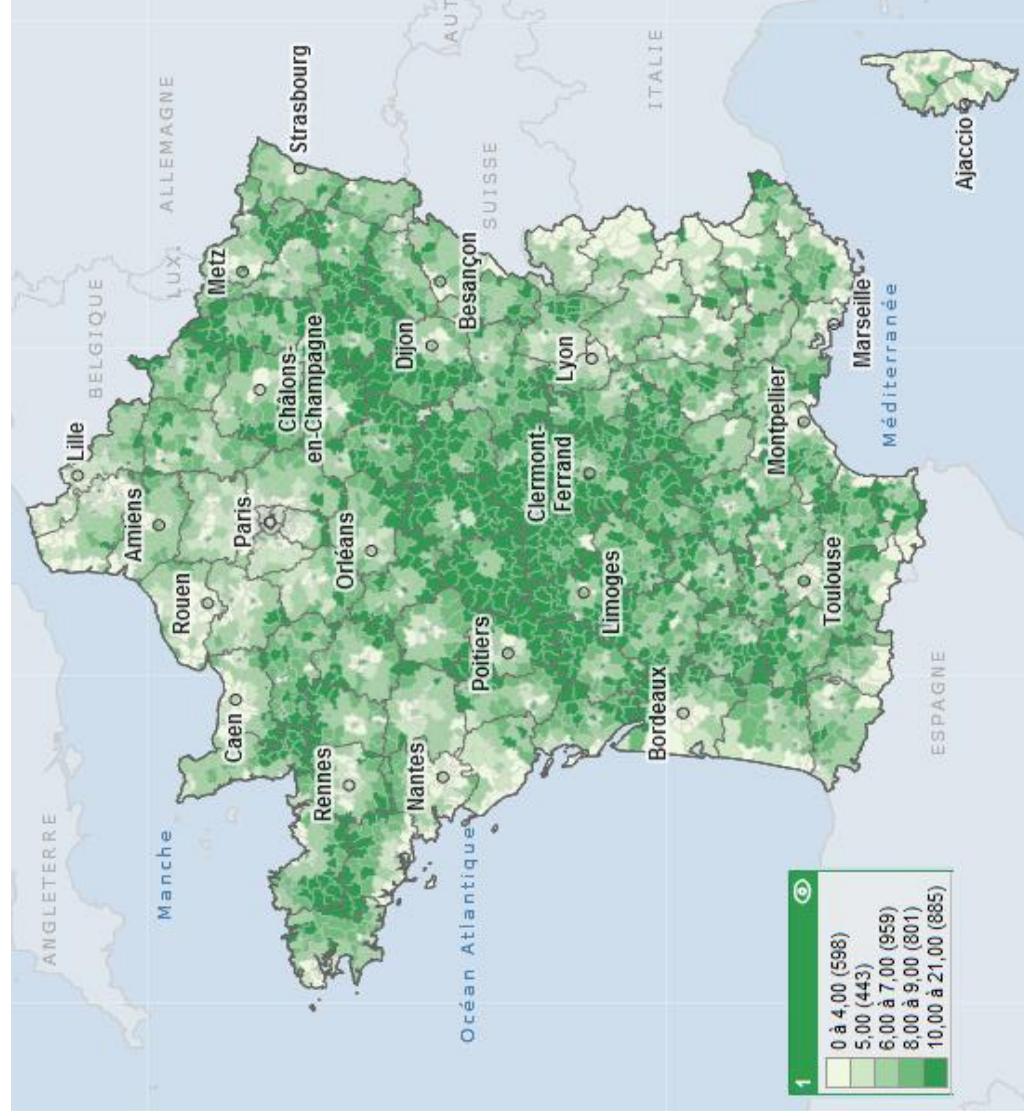
4. La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc

5. La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs

6. La transformation de bureaux en logements

L'écart entre territoires urbains et ruraux s'est amplifié depuis 2007

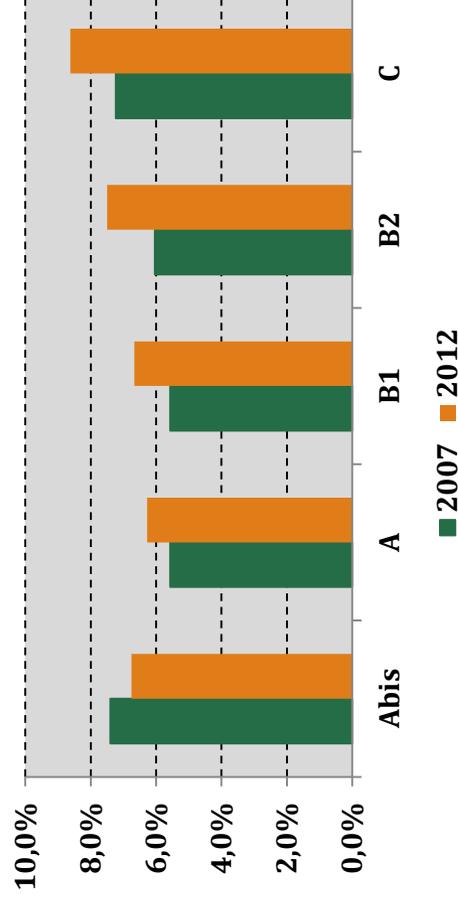
Taux de logements vacants par canton (en %) issu du recensement INSEE 2012



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données INSEE ; Outil IGN Géoclip 2015.

- Les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux: Creuse, Allier, Gers, Nièvre, Lozère et Corrèze
- Depuis 2007 le taux de vacance continue de baisser en zone *Abis* alors qu'il augmente de plus de 20% en zones B2 et C

Evolution du taux de vacance entre 2007 et 2012 par zone de tension

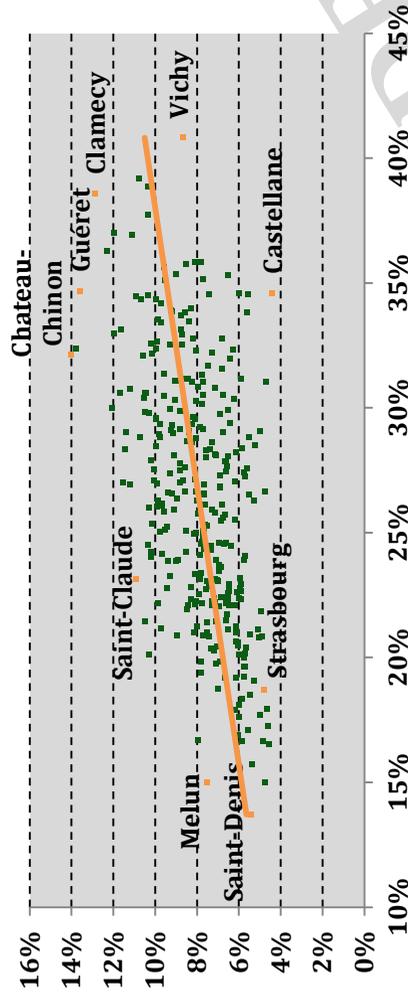


Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données INSEE.

La vacance reflète la perte d'attractivité de certains territoires

- En dépit d'une moindre mobilité résidentielle des personnes âgées, le taux de vacance augmente avec l'âge moyen de la population soulignant le **caractère structurel de la vacance dans des zones rurales en déclin démographique**

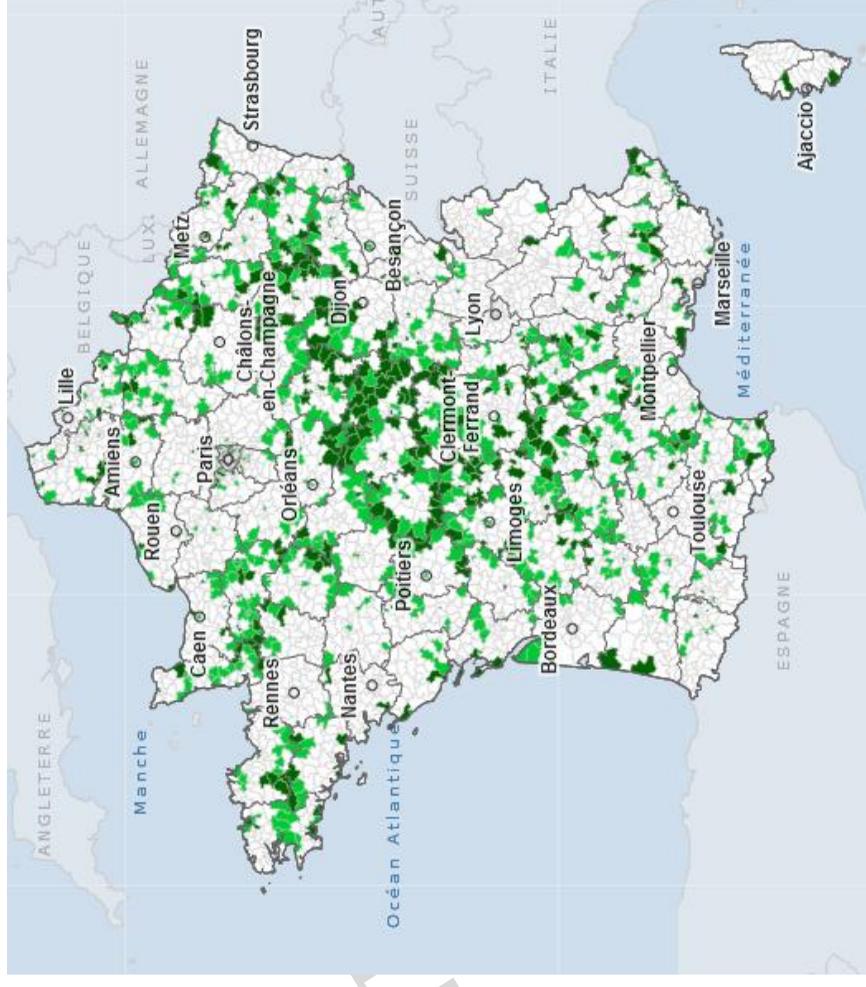
Taux de vacance en 2012 fonction de la part de la population de plus de 60 ans



Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données INSEE Recensement de la population 2012.

- Dans 740 cantons, l'accroissement du nombre de logements vacants est supérieur à celui du parc de logements
 - ces territoires en décroissance représentent un tiers des nouveaux logements vacants pour 16 % du parc de logements
 - dans plusieurs villes comme Tarbes, Roubaix, Châteauroux ou Pau, la hausse du parc de logements vacants est trois fois plus élevée que celle du nombre de logements

Evolution du nombre de logements vacants par rapport à l'augmentation du parc de logements par canton entre 2007 et 2012



■ Evolution du nombre de logements vacants supérieure au nombre de logements créés entre 2007 et 2012

■ Evolution du nombre de logements vacants supérieure à 50 % du nombre de logements créés entre 2007 et 2012

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données INSEE ; Outil IGN Géoclip 2015.

Les transferts de population des centres-villes vers la périphérie crée une nouvelle source de vacance

- Le taux de vacance est **1,6 fois plus élevé** dans les **villes-centres** (9,0% en 2012) que dans la **périphérie** (5,8%) des unités urbaines
- Le centre-ville concentre **40% des nouveaux logements et contribue à 60% de la hausse du stock de logements vacants**

Parc de logements et de logements vacants des centres et périphérie en 2012

Unités urbaines	Répartition du parc de logements en 2012	Répartition du parc de logements vacants en 2012	Taux de vacance en 2012
Banlieue	50,0%	39,2%	5,8%
Centre	50,0%	60,8%	9,0%

Source : Calculs mission IGF-CGEDD ; données INSEE.

- Y compris dans des unités urbaines en B1 (Annecy, Avignon, etc.), la création d'une offre nouvelle contribue à placer « hors marché » des locaux anciens du centre ne répondant plus aux besoins des usagers

Unité urbaine (UU)	Taille du parc de logements en 2012	dont ville-centre	Taux de vacance centre	Taux de vacance banlieue	Taux de vacance UU	Contribution des villes-centre aux nouveaux logements	Contribution des villes-centre aux nouveaux logements vacants	Ratio
Pau	104 195	48,7%	15,0%	6,6%	10,7%	20,5%	74,9%	3,7
Annecy	83 034	36,5%	8,0%	4,6%	5,9%	18,4%	52,4%	2,9
Douai - Lens	219 841	28,5%	9,9%	5,7%	6,9%	20,7%	53,2%	2,6
Chambéry	94 731	32,4%	8,6%	5,8%	6,7%	22,6%	57,6%	2,5
Valence	65 108	54,1%	12,9%	5,6%	9,5%	29,3%	73,0%	2,5
Mulhouse	118 355	47,5%	14,2%	6,7%	10,2%	26,4%	62,9%	2,4
Metz	142 823	45,4%	11,8%	7,1%	9,2%	27,3%	63,9%	2,3
Avignon	223 996	22,6%	14,7%	8,2%	9,7%	15,7%	36,3%	2,3
Saint-Étienne	189 664	51,3%	11,5%	7,9%	9,8%	29,3%	62,3%	2,1
Tours	182 143	44,4%	8,1%	6,2%	7,0%	23,3%	46,5%	2,0

La vacance durable : illustration de trois pistes de blocage

Constat 1 : L'entrée en maison de retraite, un enjeu de blocage à moyen terme

- Première cause mentionnée. Enquête Albi; 50% de la vacance > 2 ans, liée à un départ en maison de retraite
- 545 000 lits en EHPAD et 565 000 en maison de retraite en 2013
- >75 ans: 9% de la population et 16% du parc de logements

- Décision de mise sous tutelle
- La vente de la résidence principale d'un retraité en maison médicalisée est soumise à la taxation des PV
- Freins affectifs et pratiques

Conclusion

- Maintien d'une partie des résidences principales en « garde-meubles »
- Gestion difficile des investissements locatifs et besoin de définition d'une stratégie face au vieillissement des propriétaires

Constat 2: La fiscalité immobilière un cadre désincitatif à la remise rapide sur le marché des biens

- Une exception française dans le choix d'une fiscalité incitative à la détention de très long terme
- Fiscalité freinant les transactions

- Pour des biens achetés entre 1995 et 2004 l'abattement pour durée de détention couvre entre la moitié et la totalité des charges (hors PV futures)
- Cumul avec le déficit foncier si le bien est proposé activement sur le marché

- Cadre d'imposition des plus-values favorisant l'attentisme
- Cadre d'imposition des loyers affectant le rendement locatif dans un contexte juridique risqué pour le bailleur

Constat 3 : La gestion d'un bien en indivision successorale, cas fréquent de vacance à moyen terme

- Enquête de terrain 2005: 18% des bâtiments vacants en indivision
- Blocage confirmé par le sondage BVA
- Hors IDF, 26% des ventes par une indivision (22% en 2005) pour des biens à 99,5% vides (contre 95% pour l'ensemble des transactions)

- Règles de disposition complexes: unanimité ou majorité qualifiée encadrée (accord du TGI, licitation, utilisation des fonds)
- Environ 10 000 successions vacantes ou en déshérence par an

- Situations en pratique bloquées à moyen terme
- Cadre juridique contraignant pour garantir la protection des droits des indivisaires minoritaires

Contexte

Freins
Identifiés

1. **Cartographie de la vacance dans le parc privé**
2. **La vacance dans le parc social**
3. **Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
4. **La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc**
5. **La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs**
6. **La transformation de bureaux en logements**

La vacance dans le parc HLM est moins importante et mieux connue que dans le parc privé

- **207 000 logements sociaux étaient vacants** au 1^{er} janvier 2014 sur un parc de 4,5 millions (4,6%) dont :
 - 132 000 en situation de « **vacance commerciale** » (64%), immédiatement disponibles et sans locataire
 - 75 000 (36%) en situation de « **vacance technique** », vides et en cours ou en attente de travaux-démolition
- **Un suivi fin de la vacance** contrairement au parc privé :
 - la répartition de la vacance dans le **logement social est cohérente avec le caractère tendu ou non de l'offre de logements** disponibles localement: 2,0% en Île-de-France, 2,1% en PACA, etc.
 - la vacance technique met en évidence la part prise par les opérations ANRU notamment en Nord-Pas-de-Calais et la Champagne-Ardenne
- Les **disparités géographiques** entre **l'ouest et l'est** observées dans le parc privé **persiste**. Les forts taux de vacance sont observés dans les régions industrielles qui ont connu les plus fortes disparitions d'emplois

Comparaison des taux de vacance dans les parcs privé et social en 2014 par rapport à la moyenne nationale observée dans les fichiers fiscaux

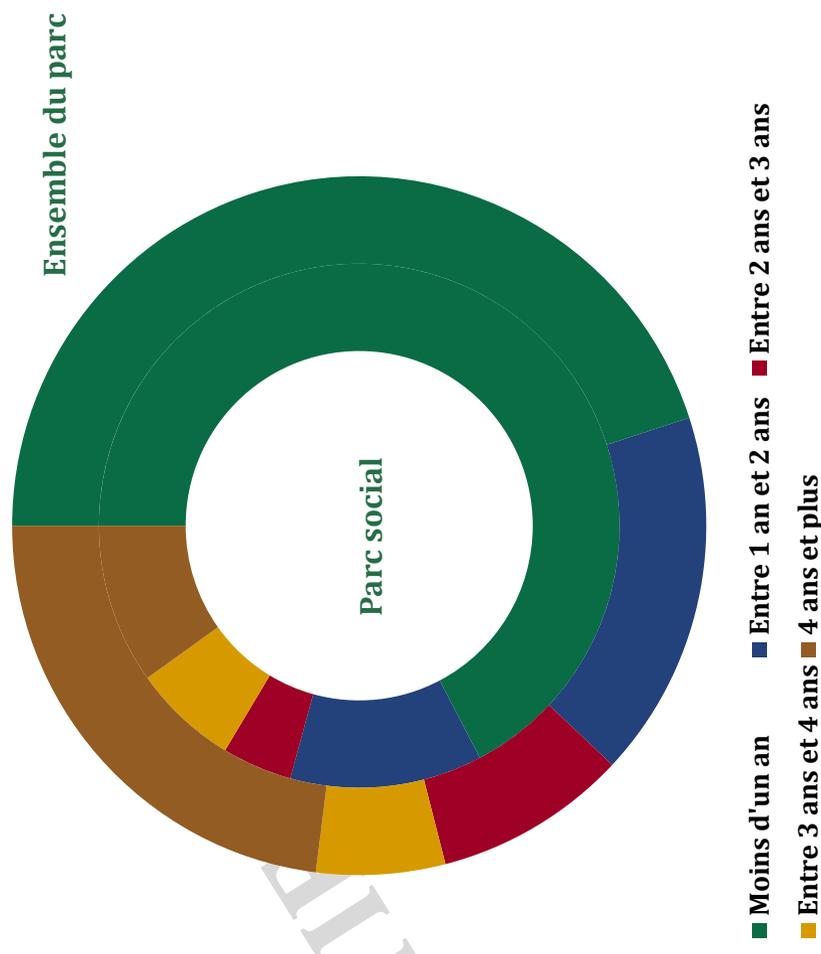
Région	Parc total HLM	Taux de vacance	Dont vacance technique	Logements HLM vacants pour 10 000 habitants
CHAMPAGNE-ARDENNE	142 647	7,1%	32,6%	75,98
BOURGOGNE	110 277	8,4%	23,3%	56,36
HAUTE-NORMANDIE	174 944	4,9%	40,4%	46,83
FRANCHE-COMTE	76 829	7,1%	26,2%	46,55
NORD-PAS-DE-CALAIS	413 049	4,5%	64,9%	45,96
LIMOUSIN	40 066	8,5%	15,5%	45,92
CENTRE	185 941	6,3%	24,1%	45,28
LORRAINE	159 126	6,6%	38,0%	44,37
BASSE-NORMANDIE	112 413	5,5%	23,4%	41,75
RHONE-ALPES	449 214	4,8%	37,1%	33,61
FRANCE	4 547 606	4,6%	36,3%	32,60
PICARDIE	140 617	4,4%	25,5%	32,37
ALSACE	110 590	5,3%	34,6%	31,64
ILE-DE-FRANCE	1 199 215	3,1%	36,9%	31,05
AUVERGNE	70 078	5,9%	27,0%	30,26
PAYS DE LA LOIRE	213 262	4,6%	27,7%	26,76
LANGUEDOC-ROUSSILLON	126 898	5,0%	44,6%	23,23
MIDI-PYRENEES	130 505	5,1%	29,3%	22,55
PACA	284 050	3,8%	43,6%	21,82
POITOU-CHARENTES	79 764	4,8%	33,7%	21,18
BRETAGNE	163 568	4,1%	41,2%	20,73
AQUITAINE	151 647	2,9%	31,7%	13,43
CORSE	12 906	2,0%	45,8%	8,13

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données RPLS.

Comme dans le parc privé, la vacance HLM est majoritairement de courte durée...

- **Comme dans le parc privé, la vacance est en progression** depuis les années 2000. L'offre nouvelle mise sur le marché met en exergue le caractère parfois obsolète du parc ancien
- La vacance commerciale est essentiellement de courte durée, avec 40% du stock vacant depuis moins de 4 mois. Deux tiers des logements sociaux vides disponibles le sont depuis moins d'un an
- Il existe de fortes disparités locales: un logement social vide sur deux proposé à la location ne retrouve pas de locataire au bout d'un an en Bourgogne (49%) ou en Champagne-Ardenne (53%) contre moins de 20% en Ile de France

Comparaison de la durée de vacance commerciale observée dans le parc social avec la durée dans l'ensemble du parc (toute forme de vacance confondue)

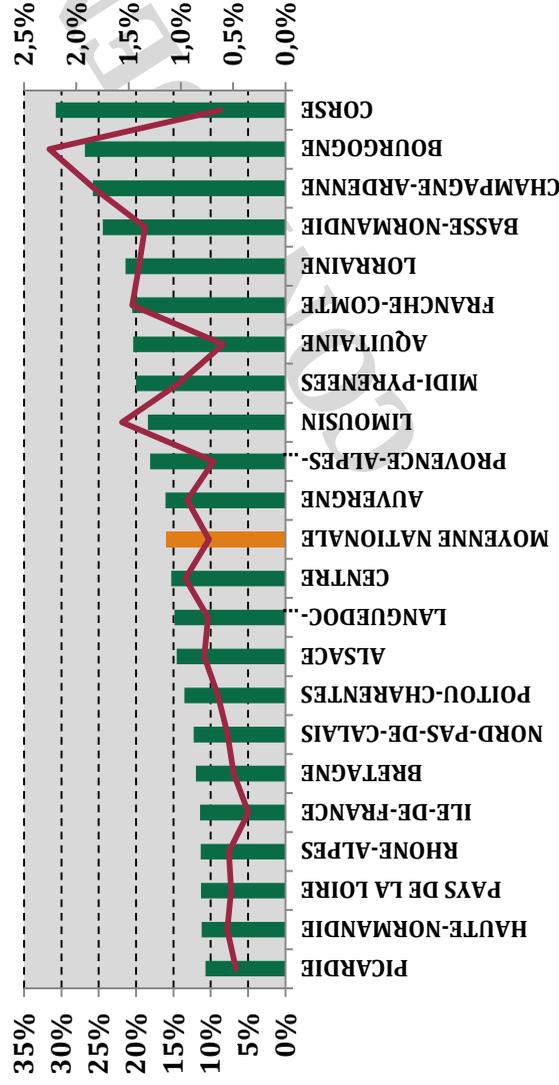


Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données RPLS et FILOCOM.

... et concentrée dans le parc le plus dégradé et les territoires les moins attractifs

- 16% des logements sociaux vides proposés à la location le sont depuis plus de trois ans, témoignant d'une fraction du parc social de moindre qualité par rapport au marché local (environ 33 000 logements)

Part des logements sociaux vacants recensés dans RPLS vacants commercialement depuis plus de trois ans en 2014

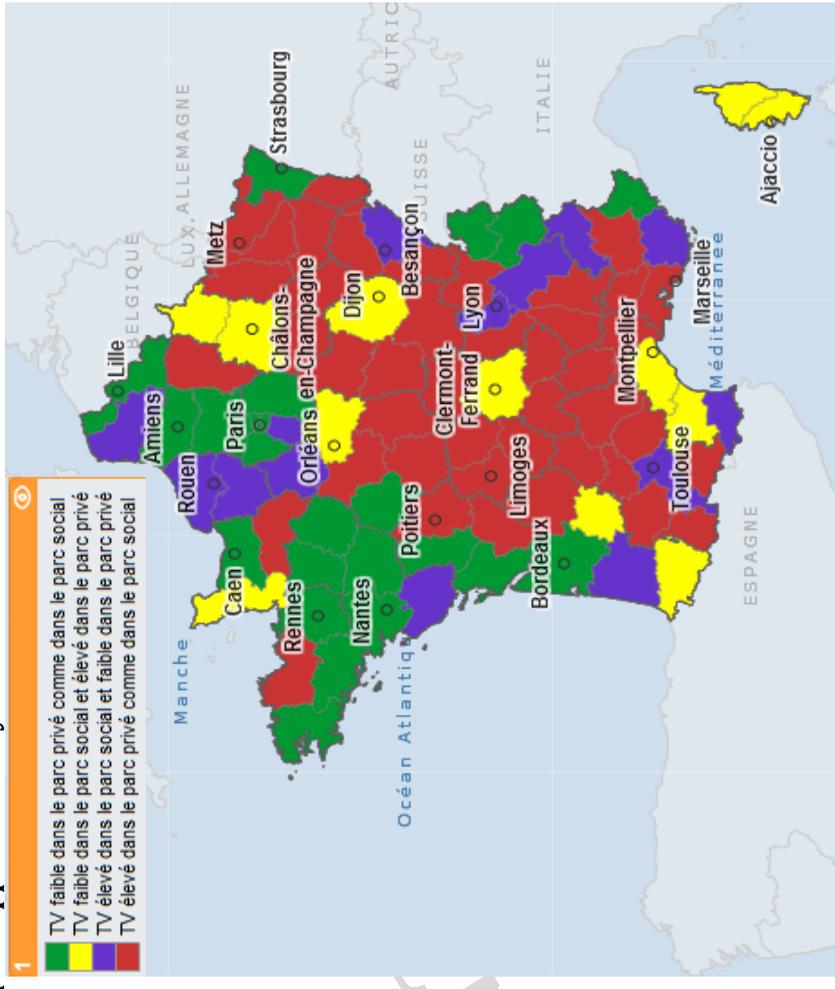


■ Part de la vacance longue durée (> 3 ans)

— Proportion du parc total social vacant depuis plus de trois ans

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD; données RPLS.

1 Comparaison des taux de vacance dans les parcs privé et social en 2014 par rapport à la moyenne nationale observée dans les fichiers fiscaux



Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFiP – bureaux des statistiques GF-3C.

- Le taux de vacance dans le parc social peut-être utilisé comme un indicateur de la « vacance structurelle » sur un territoire et de son attractivité

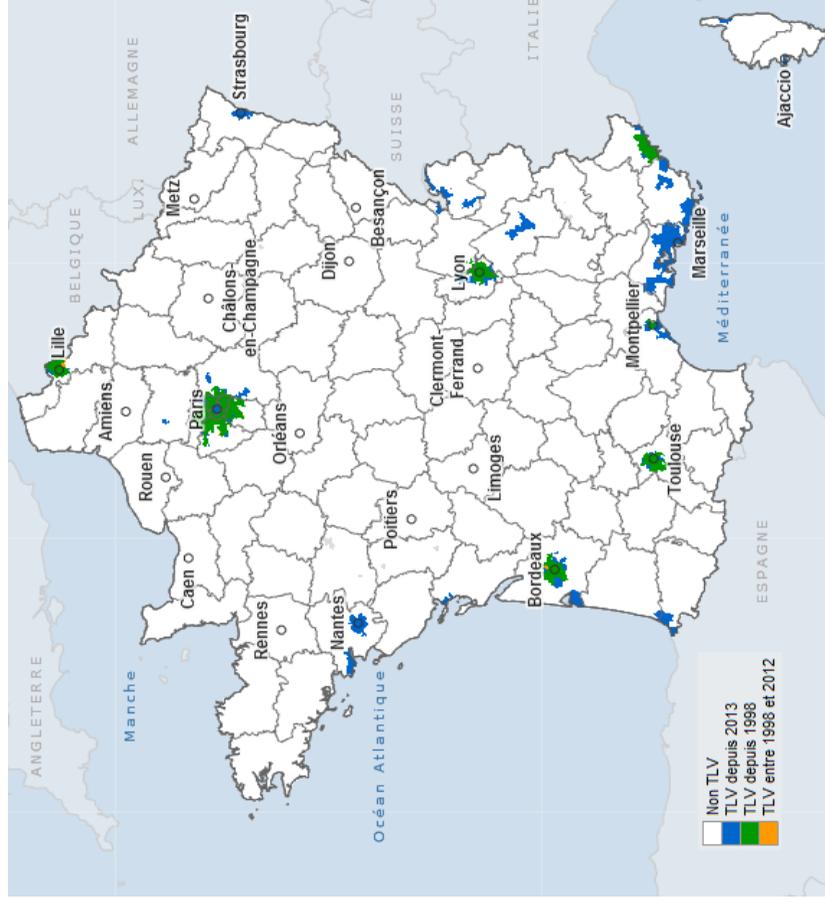
1. Cartographie de la vacance dans le parc privé
2. La vacance dans le parc social
3. **Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
4. La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc
5. La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs
6. La transformation de bureaux en logements

Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance, modifié quatre fois en huit ans, est devenu complexe et peu lisible

Taxe	Instauration	Objectif de politique publique (exposé des motifs et rapports parlementaires)
Taxe annuelle sur les logements vacants	Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter à la remise sur le marché de logements vacants résultant d'une intention spéculative ou découlant d'un manque d'intérêt d'un propriétaire quant à son bien ▪ Taxer ceux qui, sans raison valable, s'obstinent à maintenir leur logement vide
Taxe d'habitation sur les logements vacants	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre la vacance des logements en milieu rural, où ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants ▪ Mettre un terme à la pénurie de logements dans les communes
Taxe annuelle sur les friches commerciales	Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre le phénomène de développement des friches commerciales ▪ Appuyer les efforts de redynamisation des centres-villes et des quartiers engagés par les municipalités et les associations de commerçants
Taxe annuelle sur les logements vacants/Taxe d'habitation sur les logements vacants (extension du périmètre)	Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter à la mise en location ou à la cession de logements dans les agglomérations où les tensions immobilières sont les plus fortes ▪ Rendre la TLV suffisamment incitative
Majoration de la taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à une résidence principale	Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser l'utilisation des logements au titre de résidences principale de leurs occupants, essentiellement dans les grandes agglomérations, où la demande est supérieure à l'offre

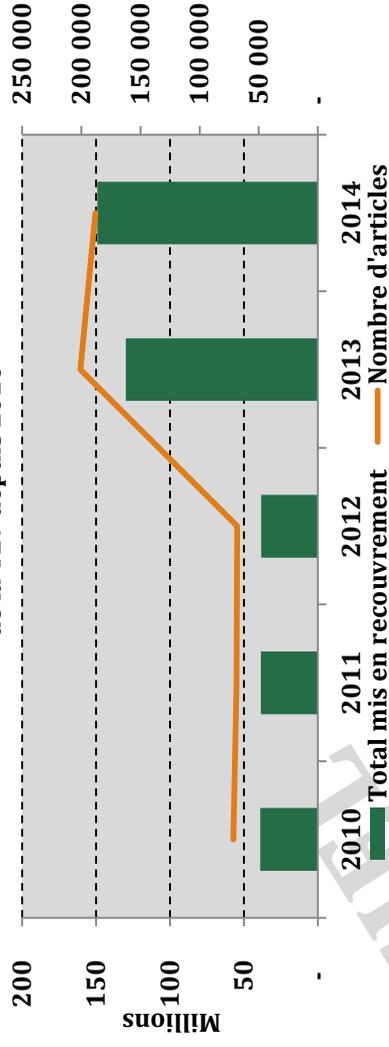
Le renforcement de la taxe annuelle sur les logements vacants a conduit au triplement du nombre de locaux imposés

Zonage de la taxe sur les logements vacants depuis le 1^{er} janvier 2013



- **28 unités urbaines « tendues »** de plus de 50000 habitants, soit 3% des communes (1 150) représentant **un tiers du parc métropolitain** (11,2 millions de logements en 2014) et **30% du parc privé identifié comme vacant en 2014**

Évolution du montant mis en recouvrement (en M€) et du nombre d'articles au titre de la TLV depuis 2010



- Suite à l'assouplissement des conditions d'application aux locaux vacants depuis plus d'un an au lieu de deux, **nombre de locaux imposés** est passé de 86 000 en 2012 à 230 000 en 2014

Montant moyen de la TLV / THLV en 2014

Impôt	Montant moyen 2014 (en €)
Taxe d'habitation (communes TLV)	804
Taxe sur les logements vacants	706
dont TLV 12,5%	451
dont TLV 25%	1 140
Taxe d'habitation (communes THLV)	480
Taxe d'habitation sur les logements vacants	304

- Le **montant moyen de la TLV (706€)** est désormais **proche (88%) du montant moyen de la TH** dans les mêmes zones (804€)

L'architecture de la taxe réduit de facto son impact à 5% de l'ensemble du parc privé de logements vacants

- Dans le périmètre d'application de la TLV, seul 25% à 30% du parc identifié comme vacant au 1^{er} janvier est effectivement imposé

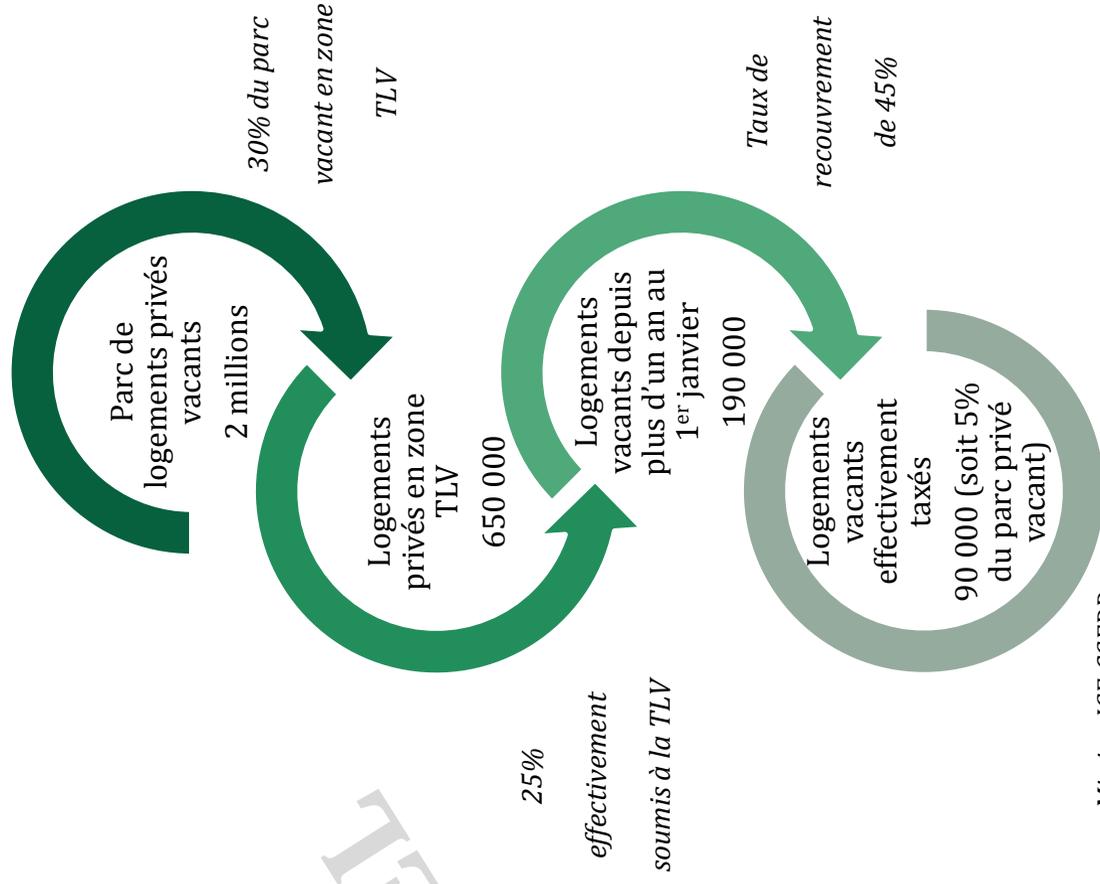
Proportion du parc privé vacant assujéti à la TLV dans les territoires d'application de la taxe

Zone	Abis	A	B1	B2	C
Part moyenne du parc privé vacant assujéti à la TLV (en %)	25,16 %	27,24 %	25,54 %	29,48 %	30,01 %

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFIP – bureaux des statistiques GF-3C.

- Le **Conseil Constitutionnel a fixé les conditions d'application de la TLV** en la limitant:
 - aux locaux non assujéti à la TH, excluant de fait les résidences secondaires non régulièrement occupées
 - aux biens pour lesquels l'état de vacance serait involontaire (travaux trop importants pour le propriétaire, logements proposés à al vente ou à la location, etc.)
- De fait, **plus de la moitié des biens assujéti obtiennent un dégrèvement des services fiscaux**

Décomposition du parc vacant effectivement concerné par la TLV

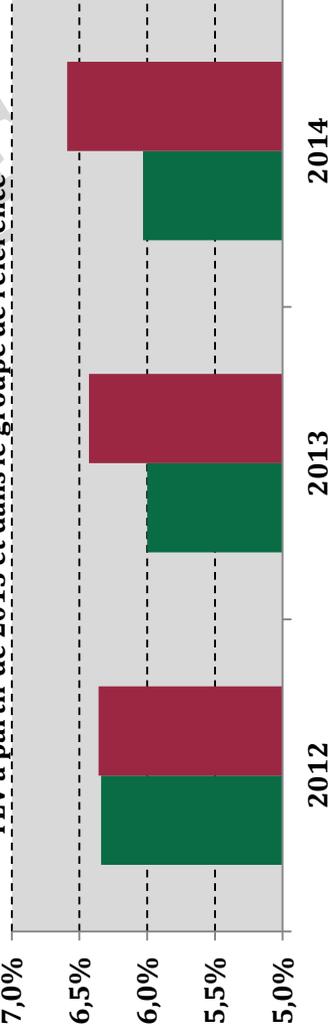


Source : Mission IGF-CGEDD.

La réforme de 2013 de la TLV a contribué à diminuer marginalement le taux de vacance dans les zones nouvellement concernées (environ 0,5 points)

- La mission a évalué l'impact de la mise en œuvre de la TLV dans 340 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2013 par la méthode dite des « différences de différences »
- La mise en place de la TLV a, à 99%, un impact statistiquement à la baisse sur le taux de vacance entre 2012 et 2014 y compris lorsque le modèle prend en compte:
 1. les caractéristiques du parc de logement
 2. les caractéristiques de la population locale (démographie et économie)
 3. les spécificités de chaque unité urbaine.

Evolution comparée du taux de vacance dans les communes soumises à la TLV à partir de 2013 et dans le groupe de référence



■ Communes entrant dans le périmètre de la TLV en 2013

■ Communes comparables non soumises à la TLV

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD ; données DGFiP – bureau des statistiques GF-3C.

Réserves dans l'interprétation des résultats de l'étude

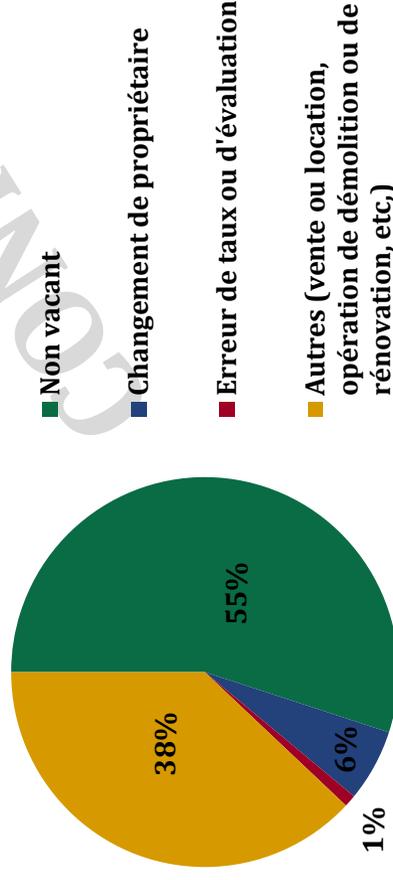
- L'impact lié à la mise à jour des informations fiscales n'est pas quantifiable
- Il n'est pas démontré que les locaux qui ne sont plus considérés comme vacants dans les bases fiscales sont effectivement à nouveau occupés
- Le durcissement des conditions d'application de la TLV en 2013 n'apparaît, à l'inverse, pas avoir eu d'impact sur le taux de vacance des unités urbaines soumises à la taxe dès 1998
- L'impact de la mise en place de la TLV est marginal : -0,5 points (environ 15 000 logements) par rapport au niveau de attendu sans mise en place de la taxe

Le contentieux, 20 fois plus élevé que pour la taxe d'habitation, est démesuré par rapport aux enjeux

- Le taux de contentieux est **20 fois plus élevé que pour la TH**: en 2014, 61% des avis de TLV sont contestés. Ce taux apparaît **cohérent** avec les causes identifiées de la vacance
- En 2014, 47 % des montants** mis en recouvrement **ont fait l'objet d'un dégrèvement** (69 M€)

Comparaison TH/TLV et motifs de dégrèvements en Rhône-Alpes (2014)

Caractéristique	TLV	TH
Nombre d'articles	10 321	918 108
Mises en recouvrement (en M€)	6,8	635,0
Montant moyen par article	656	692
Nombre de contentieux	6 349	28 949
Taux de contentieux	61,5%	3,2%



- La gestion du contentieux est **complexe et chronophage pour les services fiscaux**, le contribuable devant apporter par tout moyen la **preuve de l'occupation** du logement plus de 90 jours dans l'année ou du **caractère involontaire de la vacance** (mise en vente ou en location à un prix de marché, etc.)
- L'objectivité et la fiabilité du processus de dégrèvement sont difficiles à assurer** en raison de:
 - différences d'application des procédures** entre les DRFiP (ex: la copie du mandat de mise en location/en vente suffit dans les Bouches-du-Rhône quand la démarche active du propriétaire et le niveau des prix de marché doivent être démontrés en Nord-Pas-de-Calais)
 - difficultés d'appréciation de la réalité** des travaux de rénovation et de leur coût (au moins un quart de la valeur de marché du bien)

Le zonage de la TLV n'a pas été établi en cohérence avec les autres outils de la politique du logement

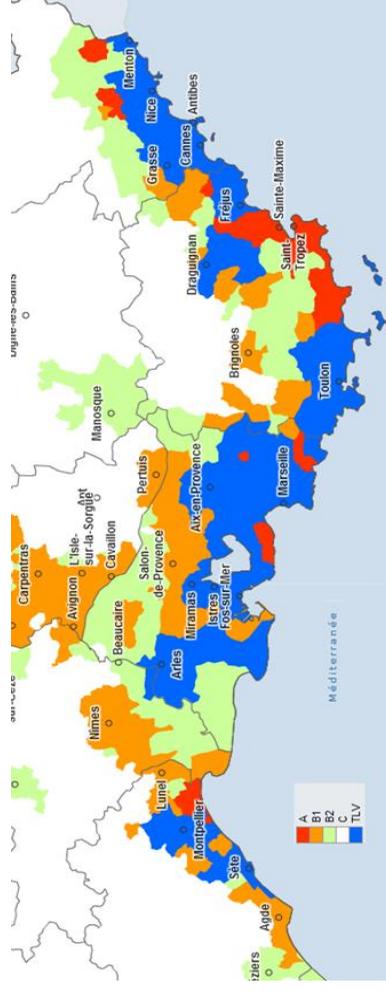
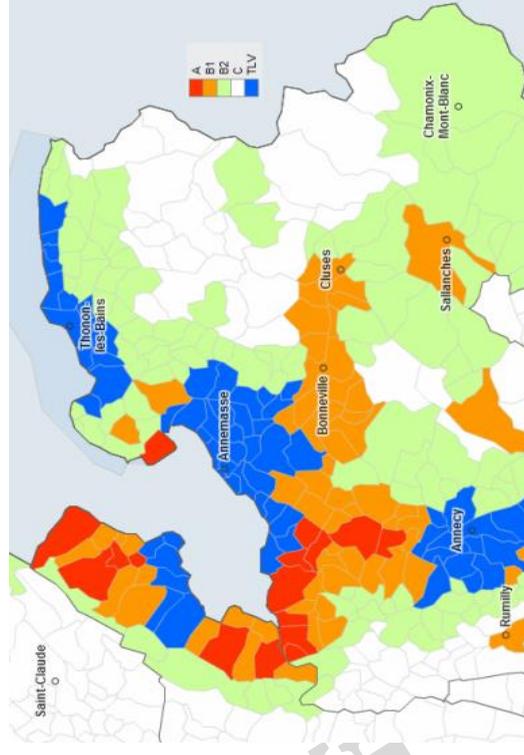
- Le périmètre d'application de la TLV, revu en 2013, a donné lieu à un zonage propre
- 17% des communes situées en zone A, pour la plupart de moins de 15000 logements, ne sont pas soumises à la TLV
- L'application de cet outil fiscal coercitif n'est pas coordonnée avec les outils fiscaux incitatifs

Répartition des communes assujetties à la TLV par zone de tension A/B/C

Zone	Nombre communes	Nombre de communes TLV	Proportion des communes assujetties à la TLV par zone (en %)
Abis	77	77	100,0
A	650	541	83,2
B1	1547	495	32,0
B2	3 900	24	0,6
C	30 507	14	0,0

Source : Calculs Mission IGF-CGEDD.

Comparaison des zonages de la TLV et A/B/C Cas du genevois français et du littoral méditerranéen



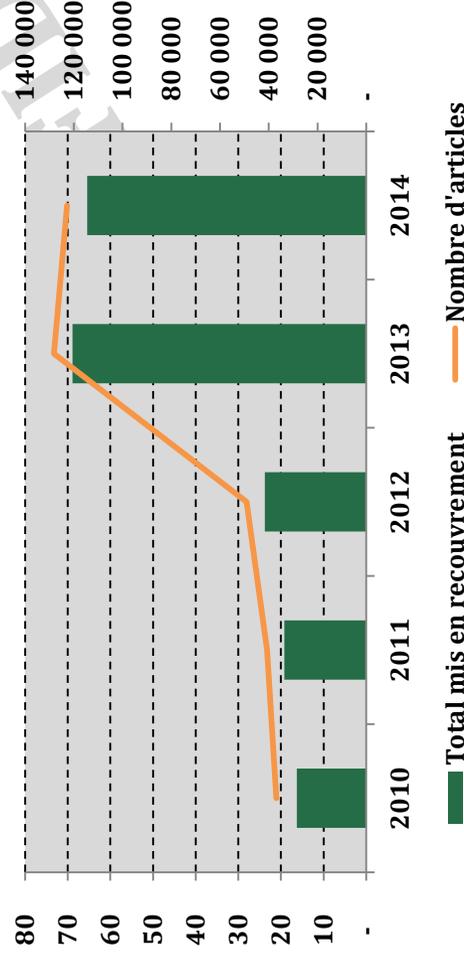
Source : Mission IGF-CGEDD.

La taxe d'habitation sur les logements vacants est déployée progressivement et sans continuité dans l'action publique contre la vacance

- En 2014, **3 838 communes regroupant 21% du parc privé** (6,2 millions) et 25% du parc total de logements vacants et non soumises à la TLV, ont voté l'instauration d'une taxe d'habitation sur les logements vacants depuis plus de deux ans (au lieu de cinq jusqu'en 2012)
- **Plus de 55% du parc privé vacant est désormais soumis à l'une des deux taxes**

- Avec un taux de recouvrement de **55%**, la THLV présente des difficultés et un coût de collecte similaires à la TLV
- A la différence de la taxe annuelle sur les logements vacants, **la THLV s'applique également aux bailleurs sociaux** avec un taux de dégrèvement estimé à 100% par l'USH (logements sociaux en travaux, proposés à la location ou la vente, etc.)
- **La situation du marché local** du logement est imparfaitement prise en compte: seule la moitié des 20 plus grosses communes en zone A non soumises à la TLV avaient voté l'application de la THLV en 2014

Évolution du montant mis en recouvrement (en M€) et du nombre d'articles au titre de la THLV depuis 2010



Source : Données DGFiP – GF-3A.

Dégrèvements liés à la THLV depuis 2012

THLV	2012	2013	2014
Total mis en recouvrement (en €)	23 769 521	68 874 150	65 401 037
Montants dégrévés (en €)	6 841 823	19 227 362	29 460 562
Taux de recouvrement (en %)	71,2 %	72,1 %	55,0 %
Proportion de dégrèvement (en %)	28,8 %	27,9 %	45,0 %

Source : Données DGFiP – GF-3A.

La taxe sur les friches commerciales est un dispositif coûteux sans effet pour la mobilisation du parc privé de logements

- Une taxe mise en place principalement en zone rurale: en 2014, 113 communes, dont 84% en zone B2 ou C, avaient instaurées la TFC
- La taxe sur les friches commerciales a concerné **210 locaux vacants en 2014** pour un montant mis en recouvrement de **132 K€** (dont 18% ont fait l'objet d'un dégrèvement)
- L'efficacité de la taxe est limitée par la nécessité d'un repérage préalable par les collectivités:
 - 81 % des locaux concernés en 2014 sont des **locaux commerciaux**
 - 56 % des communes et EPCI ayant voté la mise en place de la taxe **ne possèdent pas de locaux imposés** en 2014
- Un **processus de mise en recouvrement non automatisé et coûteux**:
 - Les outils informatiques de la DGFIP ne permettent, pas de croiser le fichier cadastral et la CFE et donc d'automatiser le calcul de l'assiette de la TFC
 - **L'émission des rôles est réalisé « à la main »** rendant le recouvrement particulièrement complexe
- La **complexité de mise en œuvre** de la taxe sur les friches commerciales apparaît **réhibitrice** alors même qu'elle **ne permet pas de libérer de locaux dans les zones tendues**
- Les trois-quarts des locaux assujettis à la TFC en 2008-2009 l'étaient sont toujours en 2014. Ces locaux commerciaux sont vacants depuis plus de dix ans et **caractérisent une situation sur laquelle l'outil fiscal n'apparaît pas adapté voire contreproductif**

1. **Cartographie de la vacance dans le parc privé**
2. **La vacance dans le parc social**
3. **Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
4. **La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc**
5. **La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs**
6. **La transformation de bureaux en logements**

Trois régimes juridiques de réquisition des logements

	Réquisition « simple » (Ord. 1945)	Réquisition avec attributaire	Réquisition de Police
Fondement	<ul style="list-style-type: none"> Ordonnance du 11 octobre 1945, modifiée par l'ordonnance du 21 décembre 1958 Codification CCH articles L 641-1 à 641-14 	<ul style="list-style-type: none"> Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions Codification CCH articles L 642-1 à 642-1 	<ul style="list-style-type: none"> Pouvoir général de police administrative CGCT (articles L2212-2 et L2215-1) et jurisprudence
Circonstances	<ul style="list-style-type: none"> « Grave crise du logement » CE, 1980, <i>Lucas</i> : impossibilité d'accéder au logement en raison d'un « dramatique décalage » entre le prix des loyers et les capacités financières 	<ul style="list-style-type: none"> Existence d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande 	<ul style="list-style-type: none"> Urgence et nécessité pour la sauvegarde de l'ordre public Mesures proportionnées Absence ou échec de tous les autres moyens
Locaux concernés	<ul style="list-style-type: none"> Tous les locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés Les locaux à caractère artisanal ou professionnel 	<ul style="list-style-type: none"> Locaux appartenant à une personne morale, vacants depuis plus de 12 mois 	<ul style="list-style-type: none"> Tout type de locaux
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> Personnes sans logement, mal logées ou ayant été expulsées (recours épuisés) et déclarées au service municipal du logement 	<ul style="list-style-type: none"> Personnes mal logées justifiant de condition de ressources Désignation par le préfet 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de restrictions particulières tant que les conditions sont réunies et qu'il s'agit d'un problème de logement
Régime juridique de l'occupant	<ul style="list-style-type: none"> Titre d'occupation précaire 	<ul style="list-style-type: none"> Droit commun des rapports locatifs (loi du 6 juillet 1989) 	
Travaux d'habitabilité	<ul style="list-style-type: none"> Travaux de mise aux normes réalisables et à la charge du bénéficiaire 	<ul style="list-style-type: none"> Travaux de mise aux normes d'habitabilité (décret du 06/03/1987) réalisés par l'attributaire dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> Tout dispositif proportionné permettant la sauvegarde de l'ordre public
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Logement mis à la disposition du bénéficiaire qui paye un loyer au propriétaire Durée 1 an renouvelable jusqu'à 5 ans 	<ul style="list-style-type: none"> Logements confiés à un attributaire qui paye les loyers, réalise les éventuels travaux et attribue les logements Durée de 1 an à 6 ans (12 si les travaux le justifient) 	
Procédure	<ul style="list-style-type: none"> Procédure à l'initiative du maire ou du préfet Arrêté préfectoral après constat de la vacance et avis du maire Délai de recours d'un mois pour le propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> Procédure pilotée par le préfet Recensement des locaux vacants et visites Avis consultatif du maire et dialogue avec le propriétaire Arrêté préfectoral de réquisition 	<ul style="list-style-type: none"> Constat que les conditions sont bien réunies (ce qui inclut une saisine préfectorale préalable par le maire) Arrêté de réquisition

Source : Mission IGF-CGEDD

Note : Code couleur : le vert montre le caractère large, avantageux ou la simplicité ; le rouge indique un champ restrictif, la contrainte ou la complexité ; le orange un niveau intermédiaire.

- **La réquisition au titre des pouvoirs généraux de police du maire et du préfet ne peut être une réponse à une crise structurelle du logement**
 - elle répond à des situations exceptionnelles
 - elle ne permet qu'une **mobilisation temporaire** des logements (urgence)
 - elle est strictement encadrée par la jurisprudence et ne peut intervenir que lorsque le manque de logements est susceptible d'**apporter un trouble grave à l'ordre public**
- **Les deux autres procédures sont circonstancielles. L'évolution du contexte qui avait justifié leur création à une époque les a rendues progressivement obsolètes**
 - L'ordonnance de 1945
 - **organise un rapport direct** entre propriétaires et locataires **inadapté aux besoins d'intermédiation constatée entre ces deux populations**
 - n'a été mise en œuvre, au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que dans des **circonstances exceptionnelles**
 - La procédure de réquisition avec attributaire
 - entendait mettre fin au « scandale des immeubles entiers laissés vacants » par des **propriétaires institutionnels** dans des agglomérations en tension. A ce titre, elle trouve sa limite aujourd'hui avec le **désengagement** du secteur institutionnel qui ne gère plus que 2,5% du marché locatif en 2014, contre 12,5% en 1985
 - **ne permet pas une mobilisation rapide** avec une procédure de dialogue avec le propriétaire allant de 4 à 26 mois
- **La réquisition ne peut pas être un outil de régulation du marché du fait de son caractère temporaire**
 - le **coût des travaux** est élevé eu égard au caractère temporaire de la réquisition, particulièrement si le bien ne reste pas dans le parc social
 - la **sortie du dispositif** reste problématique au terme de la durée légale des attributions d'office, les occupants sont relogés dans le parc social

Un usage de la réquisition plus symbolique qu'efficace

Campagne Lienemann 1992

[Réquisitions simples]

- Contexte : squat majeur de familles africaines à Vincennes
- Plan d'urgence pour le logement déclenché portant essentiellement sur des moyens incitatifs
- Deux réquisitions simples engagées sur des hôtels désaffectés (~100 logements) comme solution temporaire

Campagnes Chirac 1995&1996

[Réquisitions simples]

- Contexte : occupation d'un immeuble rue du dragon
- Deux vagues à l'initiative du Président Chirac en liaison avec la ville de Paris
 - 1995 : 400 logements à Paris, 50 en proche banlieue (450)
 - 1996 : 491 logements à Paris, 80 en banlieue (571)
- Coûts estimés: 527M de francs (80,35M€) : acquisition plus travaux (plafond de subvention : 3500F/m²)

Campagne Jospin- Lienemann 2001

[Réquisitions avec attributaire]

- Lancement d'une campagne de réquisition sur Paris avec la nouvelle procédure avec attributaire
- Travail très lourd d'identification :
 - 96 000 adresses identifiées et 26 agents mobilisés
 - 104 adresses finalement sélectionnées
- Aucune réquisition engagée

Campagne Duflot 2012

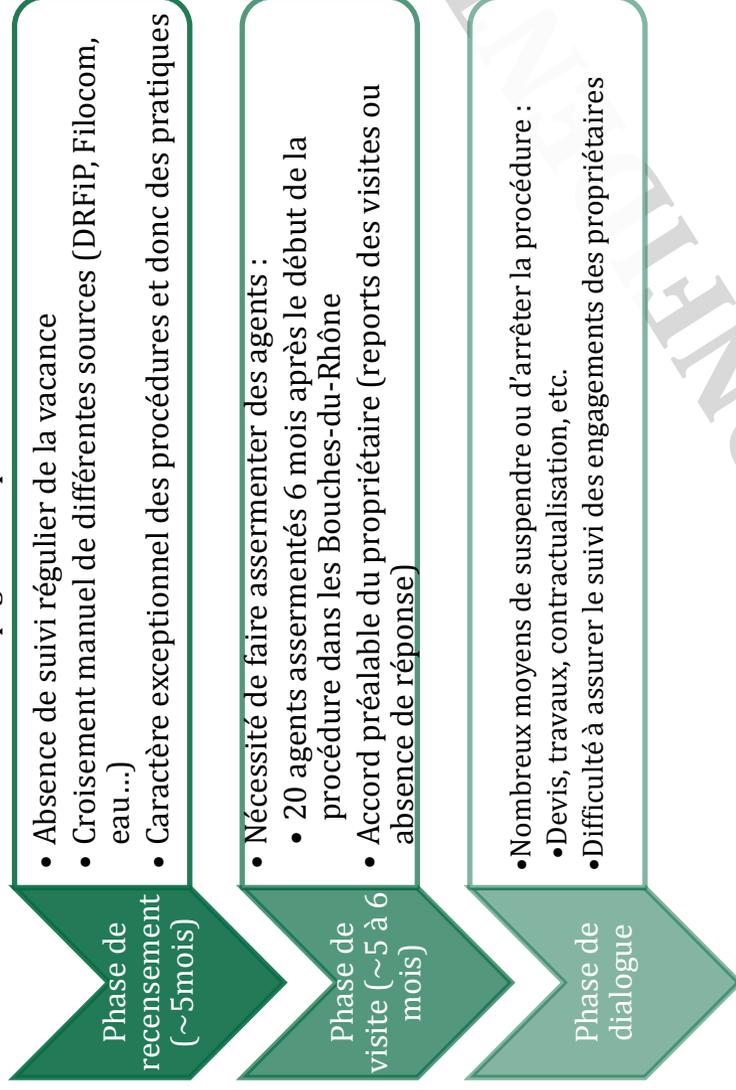
[Réquisitions avec attributaire]

- Campagne nationale de réquisitions avec attributaire lancée fin novembre 2012 portant sur l'Île-de-France, PACA et Rhône-Alpes.
- 135 000 logements identifiés, procédure engagée pour 10 000 d'entre eux au bout de 5 à 6 mois
- Au bout d'un an, toutes les procédures ont été arrêtées.

- Les réquisitions ont été utilisées comme une **réponse politique ponctuelle** à une crise médiatisée du logement
- La réquisition souffre de **l'absence de suivi régulier de la vacance** et d'un **manque de pratique** par les services du fait de son caractère exceptionnel

La réquisition avec attributaire est une procédure longue qui s'est avérée peu efficace et efficiente et ne permet pas de répondre à l'urgence des situations l'ayant motivée

Déroulé de la campagne de réquisitions de 2012



Moyens engagés lors de la campagne de réquisitions de 2012

	Ile-de-France	PACA	Rhône-Alpes
Durée phase de repérage	5 mois	[06] : 5 mois [13] : 8 mois [84] : 5 mois	[38] : ND [69] : 4 mois
Agents mobilisés	ND	[06] : ND [13] : ND [84] : ND	[38] : ND [69] : 4
Durée phase de visite	ND	[06] : ND [13] : 4 mois [84] : ND	[38] : ND [69] : 1 mois
Agents Assermentés	ND	[06] : 3 [13] : 20 [84] : 2	[38] : ND [69] : 0

Source: DREAL/DRIHL et DDT correspondantes
Note : données issues des DDT correspondantes

1. Une **procédure longue** : un an s'est écoulé pour procéder au recensement, aux visites et au dialogue avec les propriétaires
2. Des **difficultés à mobiliser les attributaires potentiels** : logement diffus, état de dégradation avancé conduisant à des refus des opérateurs
3. Une **faible efficacité** : aucune réquisition n'a été prononcée et toutes les procédures ont été arrêtées fin 2013. **L'effet indirect de remise sur le marché reste marginal** et a simplement permis une accélération du transfert de biens déjà identifiés dans le parc social et dans une moindre mesure de remise sur le marché du parc privé (17 logements en Ile-de-France)
4. Une **procédure coûteuse** en nombre d'agents mobilisés pour le recensement et les visites

Bilan de la campagne de réquisition de 2012

Ile-de-France

90 000 logements identifiés

- 7 800 visites
- 1200 démolis
 - 500 impropres à l'habitation
 - 5600 déjà remis sur le marché

- 497 suivis
- Contractualisations (291)
 - Trop de travaux (56)
 - Remis sur le marché (17)
 - Autre (125)

2 réquisitions envisagées
0 réquisitions abouties

PACA (83+13+06)

Identifiés

- [13] 24 000
- [83] 450
- [06] 270

[83] et [06] ND
[13] 21 adresses, 4 visites sur
Marseille, campagne infructueuse
hors Marseille

4 suivis

- Changement d'usage (1)
- Vacance trop diffuse (1)
- Remis sur le marché (2)

0 réquisitions abouties

Rhône-Alpes (38+69)

Isère : 18 000
Rhône : 3 368

Isère : 2 300
Rhône : 400

Isère : 0
Rhône : 0

0 réquisitions abouties

Recensement
des locaux
vacants

Visites sur
places

Dialogue
avec les
propriétaires

Réquisitions

1. **Cartographie de la vacance dans le parc privé**
2. **La vacance dans le parc social**
3. **Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
4. **La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc**
5. **La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs**
6. **La transformation de bureaux en logements**

Cinq types d'acteurs interviennent dans la mobilisation du parc privé par l'insertion dans le logement

L'Etat

- Intervention par les actions de l'ANAH
- Financement partagé entre les bénéficiaires de la mise aux enchères des quotas carbone et la taxe sur les logements vacants
- Actions plutôt orientées vers les propriétaires occupants
- Mobilisation des services déconcentrés
- Région : DREAL, DRJCSS
- Département : DDT(M), DDCS

Les collectivités locales

- Actions des EPCI dans le cadre des délégations des aides à la pierre ou leurs propres politiques (PLH)
- Timidité liée au manque de légitimité à inscrire leurs actions dans le logement privé
- Prise de conscience et intérêt
- dans les territoires à forte tension des marchés du logement pour compléter l'offre en logements sociaux
- dans des collectivités de taille moyenne où la vacance en centre-ville se remarque

Les associations de l'insertion par le logement

- La taille du patrimoine géré est faible au regard de la taille du parc social mais elles ont fait la preuve d'une véritable capacité à accompagner socialement les publics en difficultés
- Leur efficacité est d'autant plus grande qu'elles interviennent dans le cadre d'OPAH.

Les professionnels (administrateurs de biens et notaires)

- Faible taux de pénétration sur le marché des petits propriétaires (environ 30%)
- Un certain désintérêt, voire refus à l'égard des dispositifs publics de mobilisation des logements vacants

Les propriétaires

- Personnes physiques
- En 2009 5M de ménages possédaient 14M de logements
- Institutionnels
- Forte baisse de leur part dans les secteurs de logement de 50% à 15% en 25 ans
- Investissement orienté vers le secteur du bureau et refus d'intensifier l'effort actuel en matière de patrimoine de logements
- manque de rentabilité à cause du déséquilibre entre propriétaires et locataires
- impossibilité de réaliser leur patrimoine rapidement

Les dispositifs de mobilisation du parc privé par l'Etat sont mal connus

Conventionnement ANAH

- Conventionnement avec ou sans travaux pour les propriétaires bailleurs
 - Avantages : aides subventionnant des travaux (jusqu'à 35% du montant) ; déduction fiscale sur les revenus fonciers de 30 à 70%.
 - Conditions : Location à des personnes rentrant dans les plafonds de ressources, pour une durée de 6 à 9 ans.
- Son action depuis 2011 s'est orientée vers les propriétaires occupants alors qu'auparavant elle l'était vers les propriétaires bailleurs

Intermédiation locative

- Il existe deux formes d'intervention par un intermédiaire entre un propriétaire et son locataire :
 - Le mandat de gestion : délégation à un opérateur public agréé de la gestion locative (format le plus répandu).
 - La location/sous-location : l'opérateur sous-loue par bail glissant un logement qu'il loue lui-même au propriétaire
- Solibail : 8000 logements captés depuis sa création en 2007, imputé au BOP 177.
- Principaux obstacles :
 - captation des logements, difficulté pour augmenter le parc géré
 - dans les zones tendues l'écart entre les loyers libres et ceux pratiqués dans le cadre de Solibail reste trop important

Cession temporaire d'usufruit

Cession à un opérateur des droits en contrepartie d'exonération sur la TH et de conséquences sur l'ISF

Bail à réhabilitation

Conclusion d'un accord pour la remise en état d'un logement en contrepartie de la délégation complète de la gestion locative

Location à titre gratuit

Contre avantages fiscaux

Une mobilisation encore limitée par les collectivités

- Des actions encore trop marquées par les **mécanismes de la délégation des aides à la pierre** (versement des primes à la relocation, bonifiées pour les jeunes), même si dans le domaine du logement elles ont su de longue date innover (PLH, FSL et plus récemment louer solidaire)
- Dans les grandes agglomération tendues, de gros investissements sont à réaliser sur la connaissance du parc avec un effort particulier sur le recoupement entre les fichiers fiscaux et les réalités de terrain
- Une **attitude contrastée à l'égard des associations d'insertion par le logement** avec dans certains cas la volonté de privilégier une SEM locale pour des opérations vers le logement privé

1. **Cartographie de la vacance dans le parc privé**
2. **La vacance dans le parc social**
3. **Le dispositif fiscal de lutte contre la vacance**
4. **La réquisition, outil coercitif de mobilisation du parc**
5. **La mobilisation du parc privé par des dispositifs incitatifs**
6. **La transformation de bureaux en logements**

Un phénomène mal connu, vraisemblablement de faible ampleur et limité au marché « parisien »

- **Faiblesse du suivi** des stocks de bureaux existants. Les observatoires locaux de l'immobilier d'entreprise travaillent essentiellement à partir d'informations **transmises par les principaux commercialisateurs et donc limitées aux grandes surfaces**. Seule l'Ile-de-France possède un observatoire associant partenaires privés, État et collectivités locales (ORIE)
- Le marché de l'immobilier de bureaux se concentre en Ile-de-France, à Lyon, Lille et Marseille
- En Ile-de-France, les bureaux de plus de 100m² sont soumis à une taxe annuelle (qui rapporte plus de 650 M€). La création de bureaux est soumise à une redevance versée à la région (140 M€)

Bilan relatif à la vacance dans les bureaux sur les quatre principaux marchés français et possibilités de transformation de bureaux en logements

	Paris	Ile-de-France	Grand Lyon	Lille (MEL)	Marseille (MPM)
Stock de bureaux (en millions de m ²)	18,0	52,8	5,7	4,6	3,5
Surface estimée de bureaux vacants (en milliers de m ²)	800 <i>dont 45 000 m² depuis plus de 4 ans</i>	3 300 <i>dont 740 000 m² depuis plus de 4 ans</i>	330	190 <i>dont 40000 m² « hors marché »</i>	210
Projets de transformation de bureaux en logements (exemples)	OUI	OUI	NON	NON	NON
Commentaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin de rééquilibrage local (QCA) ayant conduit à la mise en place d'un marché de commercialités ▪ Conjoncture de prix du logement élevé potentiellement favorable aux opérations de transformation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problématique de gestion de l'obsolescence du parc de bureaux, notamment en deuxième couronne dans un contexte de nouvelle offre dynamique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de tension sur le marché des bureaux ▪ Gestion progressive du foncier en vue de la construction de nouvelles surfaces 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contexte potentiellement favorable à la transformation d'un stock de bureaux obsolète mais mal localisé ▪ Existence de surfaces de bureaux de centre-ville (type « haussmannien ») facilement transformables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réticence de la collectivité à l'utilisation de foncier tertiaire pour la construction de logements ▪ Volonté de maintien d'une activité de bureaux dans les quartiers résidentiels

Les obstacles à la transformation de bureaux en logements sont avant tout techniques et économiques

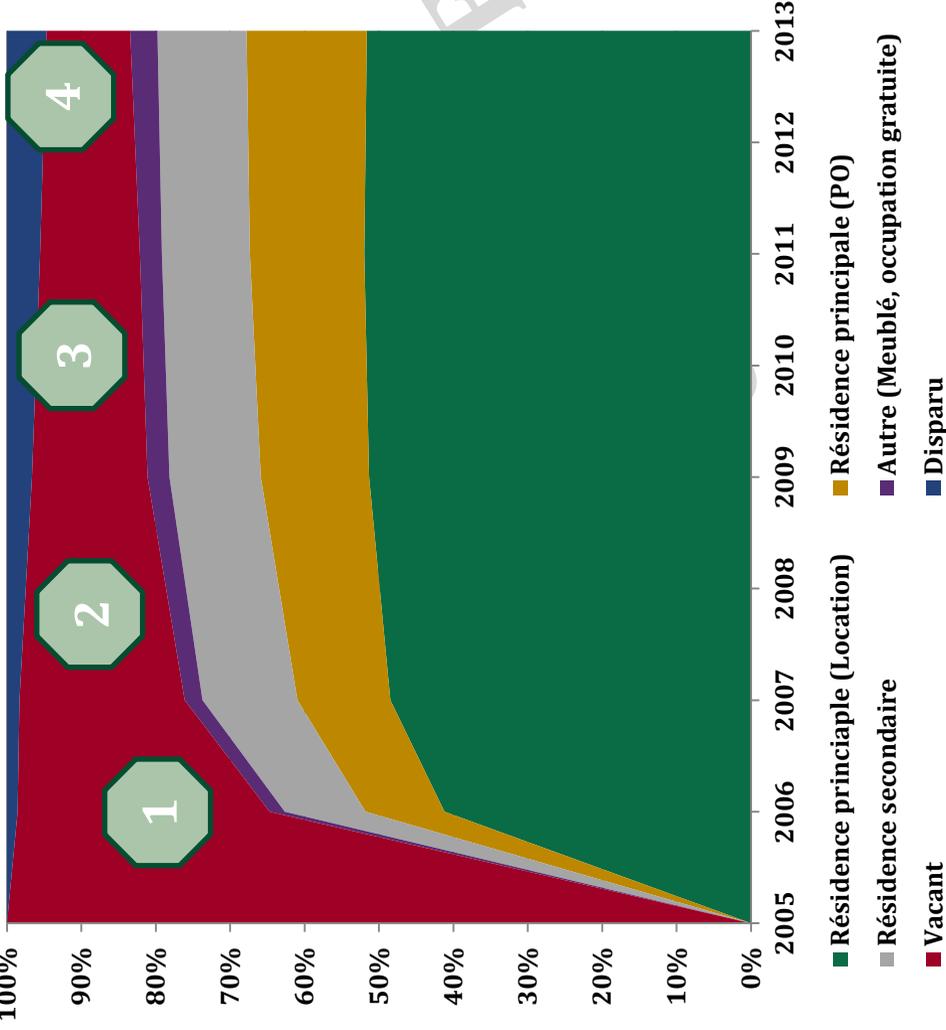
- Le plus souvent, la transformation d'un immeuble de bureaux obsolète débouche sur une rénovation en bureaux ou une démolition
- En Ile-de-France, 33 000 m² de bureaux qui sont, en moyenne, transformés chaque année en logements, soit 300 à 400 logements. D'après l'ORIE, ce sont 140 000 à 240 000 m² de bureaux par an qui pourraient devenir définitivement obsolètes d'ici 2030, permettant la création de 1000 à 2000 logements par an
- Les difficultés économiques et techniques priment sur les freins réglementaires dans le faible nombre d'opérations réalisées
 - difficultés techniques liées à la trame ou à la conception en « plateaux » nécessitant la création d'atrium et une perte d'espace importante (jusqu'à un tiers d'après les experts rencontrés)
 - les opérations privées supposent la combinaison entre une valeur basse des bureaux et une valeur haute du logement pour amortir le coût des travaux. D'après l'ORIE, le coût moyen d'une transformation lourde à Paris s'élève entre 2 000 et 3 000 euros par m² soit un montant équivalent, voire supérieur, au coût des travaux de construction
- Ponctuellement, cette solution peut toutefois être privilégiée notamment dans un but de mobilisation rapide du bâti à des fins de logements. Elle interroge également sur la priorité à accorder dans la conception et la réversibilité des nouvelles surfaces de bureau
- Les petites surfaces représentent 80 % des opérations et 20 % des surfaces transformées. Pour celles situées dans des immeubles mixtes, elles sont avant tout encadrées par les règles internes à la copropriété et les difficultés potentielles à obtenir une unanimité face au changement de destination du bien

Conclusion

1. Face au mirage de la masse des logements vacants qu'elle appréhende mal en raison de l'absence d'un suivi régulier ...
2. la puissance publique a construit une suite d'outils de mobilisation du parc privé qui, faute de s'appuyer sur une intervention de proximité, anticipée et graduelle
3. ne parvient pas à maîtriser la vacance de longue durée

Différentes pistes de leviers d'intervention publique identifiés en fonction des situations de vacance

- Une **réponse progressive** à adapter pour prévenir et lever les situations de blocage :



Leviers d'intervention publique en fonction du type de vacance

- Fluidification du marché, notamment locatif privé, pour garantir une moindre vacance frictionnelle à la relocation ou à la vente
- Compréhension des freins et des blocages et création d'un cadre incitatif à un retour rapide sur le marché
- Remise en état du parc dégradé « hors marché »
Mesures coercitives de retour sur le marché des locaux utilisables
- Analyse en faveur de la démolition du bien

Les pays européens présentant les plus faibles taux de vacance, ont privilégié une action de proximité portée par les collectivités territoriales et parfois adossée à une fiscalité dissuasive contre la vacance de long terme

Vacance du marché du logement	Dispositif coercitif	Incitations à la remise sur le marché	Fiscalité de la multi-détention	Commentaire
<ul style="list-style-type: none"> 1,9 M en 2011 Taux de vacance de 4,4% 	X	X	<ul style="list-style-type: none"> Taxe communale sur la 2eme résidence (<i>Zweitwohnu ngsteuer</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de dispositifs fiscaux de lutte contre la vacance Les initiatives de mobilisation contre la vacance ou visant à favoriser la transformation de locaux commerciaux en logements sont portées par les collectivités locales (prêts bonifiés à Cologne, Subventions à Francfort, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> Pas de suivi spécifique de la vacance 	<ul style="list-style-type: none"> Taxe sur les logements inoccupés 	X	<ul style="list-style-type: none"> Imposition l'IR, que le logement soit loué ou non Taxe sur les résidences secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> La vacance doit être constatée par les services municipaux et effectif depuis plus d'un an La région de Bruxelles-Capital a créé une infraction pour absence de location d'un immeuble et un cellule « logements inoccupés » Le recouvrement de la taxe donne lieu à de nombreuses contestations (65% de contentieux en Flandres) Les résidences secondaires totalement inoccupées pourraient être taxées
<ul style="list-style-type: none"> 2,7 M en 2011 Taux de vacance de 8,6% 	X	<ul style="list-style-type: none"> Dispositif de conventionnement (>7 ans) de logements rénovés et proposés à un loyer social 	<ul style="list-style-type: none"> Imposition l'IR, que le logement soit loué ou non 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de dispositif coercitif de lutte contre la vacance La valeur locative de la résidence secondaire est imposée dans la catégorie des revenus fonciers et soumise au barème général de l'impôt sur le revenu
<ul style="list-style-type: none"> 635 000 logements vacants en 2014 Taux le plus faible de l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> Imposition des locaux vacants à la <i>council tax</i> au bout de deux ans <i>Empty dwelling management orders</i> 	<ul style="list-style-type: none"> TVA réduite pour la remise en l'état de logements inoccupés 	<ul style="list-style-type: none"> Imposition forfaitaire des plus-values (hors RP) quelle que soit la durée de détention 	<ul style="list-style-type: none"> L'un des taux de vacance les plus faibles d'Europe Suivi statistique régulier assorti de contrôles des logements vides Programme « <i>Empty homes</i> » visant moins de 1% de logements vacants plus de 6 mois: information des autorités municipales, possibilité de procéder à une remise coercitive sur le marché des logements vacants (> 2 ans), fonds d'investissement pour la réhabilitation des logements (305 M€) Echec du dispositif d'amortissement accéléré (100%) pour la conversion des locaux commerciaux (<i>flats over the shops</i>)

Autres initiatives

- Etats-Unis : Obligation d'entretien régulier des locaux et des terrains vacants pour éviter la dégradation du voisinage
- Israël : Doublement de la taxe foncière pour les logements inoccupés plus de neuf mois par an dans un contexte de taux élevé de résidences secondaires et de biens détenus par des résidents étrangers,

Liste des participants

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Anne BOQUET

Inspectrice générale des finances

anne.boquet@igf.finances.gouv.fr

Paul SAUVEPLANE

Inspecteur des finances

paul.sauveplane@igf.finances.gouv.fr

Julien TANNEAU

Assistant

Julien.tanneau@igf.finances.gouv.fr



Jean-Louis HELARY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

jean-louis.helary@developpement-durable.gouv.fr

Alain WEBER

Inspecteur général de l'administration du développement durable

a.weber@developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE
L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET
DE LA RURALITÉ

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

La politique de mobilisation des logements et des bureaux vacants

Présentation des axes de propositions au comité d'évaluation
23/11/2015

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

La vacance est marginale et mal appréhendée

Un gisement marginal de logements mobilisables

Parc de logements identifiés
fiscalement vacants - 3 184 000

Parc instantané de logements
vacants - 2 640 000

Parc privé de logements vacants
2 280 000

Logements privés vacants en zone
Abis, A et B1 - 910 000

Logements durablement vacants
(plus de deux ans) - 228 000

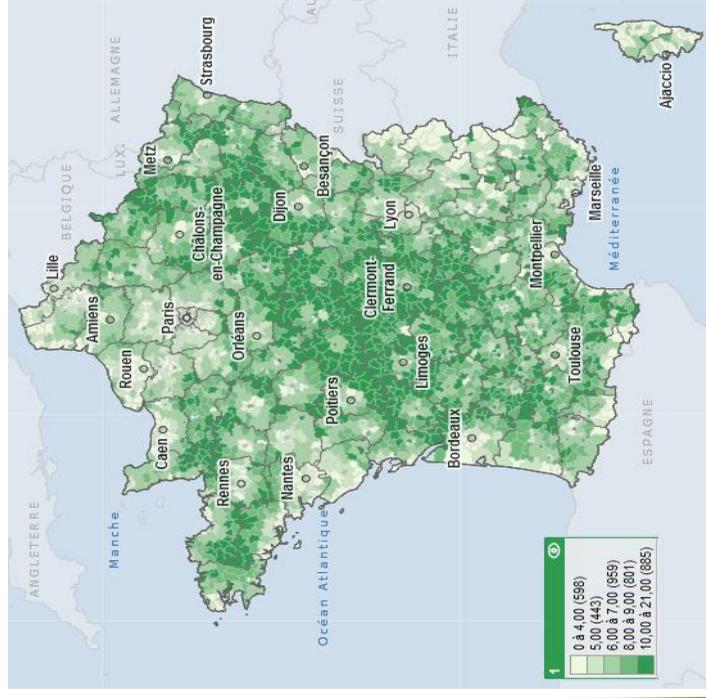
Logements privés vacants plus de 2 ans
(hors démolition) en zone Abis, A et B1
137 000

Logements durablement vacants et
habitable en zone tendue
103 000 logements
(dont 55 000 en zone A et Abis)

Source : Mission IGF-CGEDD.

La vacance est concentrée dans les
territoires ruraux

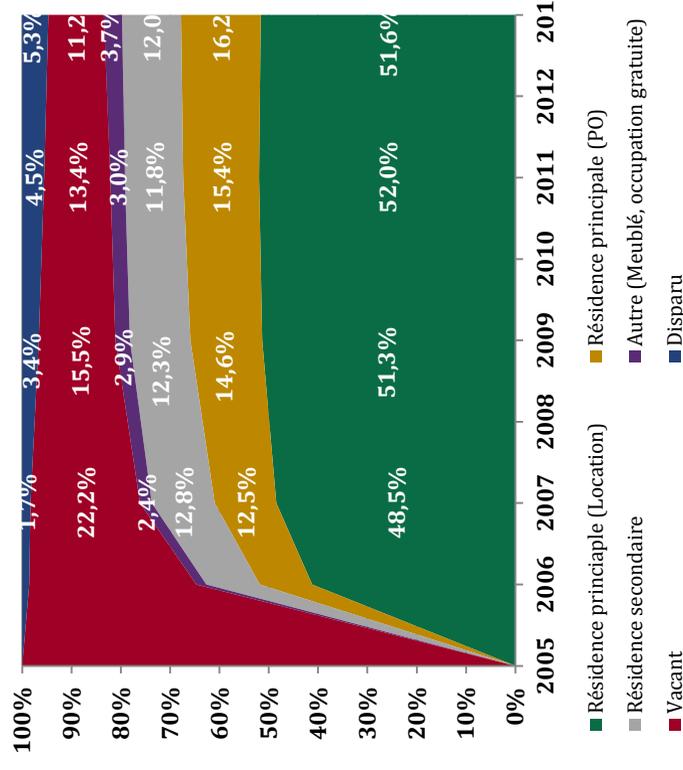
Taux de vacance par commune en 2012



Source : Mission IGF-CGEDD; données INSEE.

Moins d'un logement vacant sur cinq est
durablement vacant en zone tendue,
dont un tiers en attente de démolition

Evolution de la cohorte de logements vacants à Paris en 2005



Source : Mission IGF-CGEDD; données FILOCOM & CGDD.

La vacance est un indicateur des caractéristiques des marchés locaux insuffisamment pris en compte par les outils de politique publique

Typologie opérationnelle de la vacance

Type	Caractéristiques de la vacance	Exemples	Moyens d'intervention publique adaptés
Zones en décroissance démographique	<ul style="list-style-type: none"> Taux de vacance très élevé y compris dans le parc social Accélération de l'excès d'offre Durée de vacance moyenne 1,6 fois plus élevée 	Bourges, Châteauroux, Nevers, Montluçon, Carcassonne, Mâcon, Thiers, Le Creusot, Tulle, Guéret	<ul style="list-style-type: none"> Action coercitive inopérante Modération du niveau de l'offre, notamment au travers de la démolition du parc le plus dégradé Problématique générale d'attractivité du territoire
Zones de vacance durable	<ul style="list-style-type: none"> Une partie du parc en situation de vacance incrustée Territoires en difficulté économique/sociale ou territoires attractifs mais présentant un parc ancien dégradé ou obsolète 	Saint-Etienne, Perpignan, Alès, Béziers, Roanne, Niort, Vichy, Montélimar	<ul style="list-style-type: none"> Analyse locale des causes de la vacance Priorité à la remise en état du parc par rapport à la construction de logements neufs, y compris dans le parc social (augmentation du parc de logements trois fois supérieure à celle du nombre de ménages depuis 2007)
Zones de concurrence entre centre et périphérie des villes moyennes	<ul style="list-style-type: none"> Vacance modérée sur l'ensemble de l'unité urbaine et concentration de la vacance s'accroissant dans la ville-centre Situation de concurrence au sein de l'unité urbaine susceptible de créer des poches de vacance durable y compris sur des marchés tendus 	Pau, Avignon, Mulhouse, Valence, Angoulême, Chartres, Agen, Tarbes, Limoges	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la gouvernance locale par l'intercommunalité (territoires plus vastes et compétences plus intégrées) de la politique du logement Résoudre le problème d'attractivité des centres-villes par l'instauration d'une dynamique de projets urbains
Zones de vacance frictionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Faible durée de vacance Bassins d'attractivité locaux Marchés immobiliers fluides voire tendus Vacance durable limitée à des cas de difficultés personnelles 	Bayonne, Nantes, Bordeaux, Rennes, Caen, Lorient, La Rochelle	<ul style="list-style-type: none"> Mobilisation du foncier en vue de la création d'une offre supplémentaire Intervention directe auprès du propriétaire afin de limiter le volume de biens en situation de vacance durable, même si ce dernier demeure réduit
Zones à vocation touristique	<ul style="list-style-type: none"> Très faible taux de vacance Tension géographiquement localisée et moindre rotation des biens 	Fréjus, Menton, Arcachon, Berck, Saint-Nazaire, Dives-sur-Mer, Royan	<ul style="list-style-type: none"> Mobiliser le foncier Proposer une offre abordable aux résidents permanents

Source : Mission IGF-CGEDD.

Les pistes d'évolution proposées visent à simplifier et mettre en cohérence les interventions publiques contre la vacance

Les outils coercitifs résultent d'une succession de dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée



Simplifier

les outils publics d'intervention pour prévenir et régler les situations de vacance durable

La vacance n'est pas considérée comme un objectif à part entière de la politique locale de l'habitat et son suivi n'est pas organisé



Intégrer

l'action publique contre la vacance dans la politique générale du logement

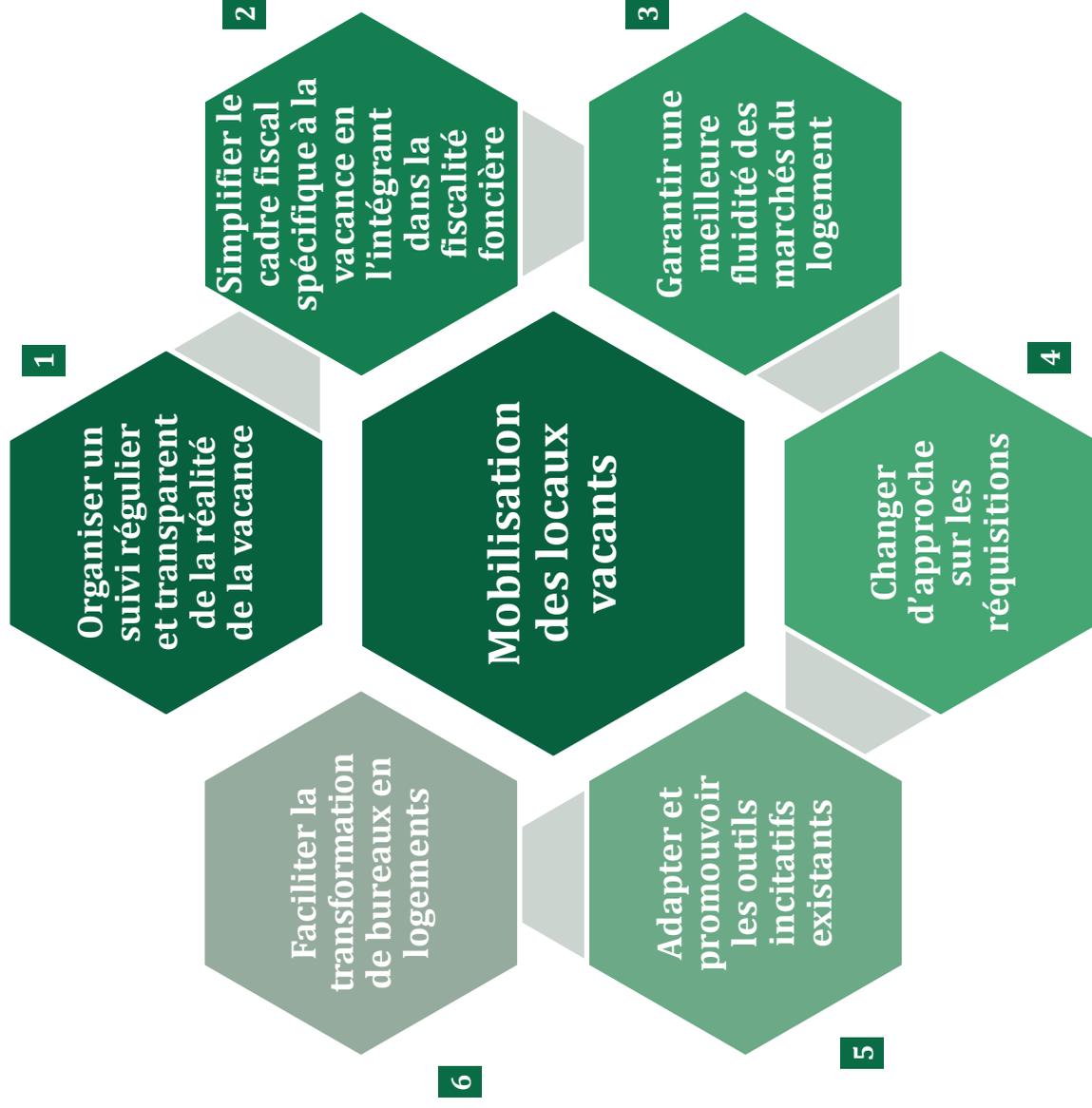
Les causes multiples de la vacance durable appellent une réponse individualisée, graduelle et de proximité



Territorialiser

l'action publique pour l'adapter aux publics et aux marchés locaux

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 1 : Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance des logements sur le territoire

Principaux constats

- La mesure instantanée du stock de logements vacants fausse la compréhension du phénomène en surestimant son ampleur et sa capacité de mobilisation
- Les outils de mesure de la vacance sont difficilement comparables et ne sont pas fiabilisés par une vérification de terrain
- L'absence d'un suivi régulier ne permet pas un pilotage de la politique de mobilisation par la puissance publique
- Le défaut d'information publique sur la réalité de la vacance de longue durée alimente un « mirage » des logements vacants disponibles

Priorités d'action

Instaurer un suivi de la vacance de longue durée

Améliorer la connaissance de la réalité du parc de logements vacants

Assurer la transparence des informations

Propositions de la mission

- 1 Publier annuellement les informations relatives au stock de logements vacants, à sa répartition par type de propriétaire et par durée de vacance pour chaque commune/EPCI
- 2 Rendre obligatoire l'inscription dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) la thématique du logement vacant
- 3 Développer les partenariats entre collectivités, services fiscaux et autres services déconcentrés pour appréhender la réalité de la vacance dans les territoires
- 4 Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens

Axe 1 : Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire

Mesure 1.1

Publier annuellement les informations relatives au stock de logements vacants, à sa répartition par type de propriétaire et par durée de vacance pour chaque commune/EPCI

- Les données du recensement de la population donnent une **vision faussée du stock disponible** (2,5M en 2014) alors que seulement 15% relève d'une situation de vacance durable en zone tendue
- L'absence d'information sur la durée accentue **l'illusion d'un stock important de logements vacants** alors que l'augmentation de 30% depuis 2006 s'explique par une hausse de la vacance frictionnelle, la durée moyenne de vacance étant en baisse
- **Information directement disponible** dans les bases fiscales et **déjà exploitée** de façon à respecter le secret statistique pour la construction du FILOCOM
- Pour le parc social, les données du RPLS pourraient être directement utilisées
- **La publicité de l'information permettra aux CT et aux citoyens de comprendre la réalité de la vacance et de s'emparer des cas les plus problématiques**
- La transparence doit porter sur les parcs privé, public et social afin de permettre une **analyse complète de la typologie de la vacance sur le territoire**

Contexte

Priorité 1

Acteurs impliqués

- DGFIP
- CGDD
- Collectivités territoriales
- Mission Etalab
- Citoyens

Facteurs clés de succès

- Accessibilité à l'information
- Mise à jour régulière

Limites

- Les travaux de mise en conformité avec le secret fiscal des données Filocom ne sont **réalisés que tous les deux ans**
- Les bases de données fiscales, seules à permettre un suivi de la durée de vacance, **surestiment le stock de logements vacants d'environ 20%, Leur confrontation avec la réalité du terrain entrainera localement des demandes de mise à jour** (immeubles détruits, locaux non destinés à l'habitation, etc.)

Axe 1 : Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire

Mesure 1.2

Rendre obligatoire l'inscription dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) la thématique du logement vacant

- Les éléments statistiques de mesure de la vacance doivent être complétés par une analyse de terrain
- **La vacance n'est pas un indicateur suivi et pris en considération dans le pilotage des politiques de l'habitat** par les collectivités locales
- Les plus grandes métropoles commencent à conduire des études dédiées
- L'inscription au PLH permettrait **l'instauration d'un suivi de la vacance** et la définition d'objectifs en **proportionnant les travaux aux moyens de la collectivité**
- La mise en place d'un suivi local de la vacance permettrait également une **meilleure compréhension des besoins locaux en logements** grâce à **l'analyse de la typologie de la vacance sur le territoire** (cf. grille d'analyse construite par la mission)
- Approche complémentaire avec le PDALHPD sur la politique d'accompagnement des populations défavorisées

Contexte

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Préfets
- Collectivités territoriales
- DDT, DREAL
- Législateur

Limites

- La définition d'un **nouvel objectif** dans les documents stratégiques dépend du législateur
- **Moyens limités** des collectivités à consacrer à une **problématique jugée non prioritaire**
- **La vacance reste appréhendée comme un « stock potentiellement disponible »** et non comme un indicateur important du dynamisme et de la fluidité du marché local de l'habitat et, plus généralement, de l'attractivité du parc des logements et du territoire

Facteurs clés de succès

- Appropriation des enjeux par les CT

Axe 1 : Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire

Mesure 1.3

Développer les partenariats entre collectivités, services fiscaux et autres services déconcentrés pour appréhender la réalité de la vacance dans les territoires

1. Mettre systématiquement à disposition des EPCI la liste des locaux vacants depuis plus de deux années consécutives
2. Inciter au développement de conventions entre DDFIP et EPCI pour la mise à jour des fichiers fiscaux fondée sur des contrôles de terrain
3. Expérimenter dans cinq intercommunalités un recensement qualitatif des biens durablement vacants doublé d'une procédure de contact avec les propriétaires

Priorité 2

Contexte

- Les **conventions** (type convention de vectorisation pour l'informatisation du plan cadastral) passées entre les CT et les EPCI incitent les services locaux à procéder à une **reconnaissance de terrain des biens** qui permet une **mise à jour des informations fiscales** et donc de **l'assiette de la fiscalité locale**
- La transmission systématique de la liste nominative des locaux vacants est réduite à ceux soumis à la TLV/THLV. La transmission sur demande de la liste des locaux vacants, regroupant tous les logements non assujettis à la TH est peu connue des CT
- Le **recensement qualitatif** du parc durablement vacant pourrait associer les services des collectivités et ceux déconcentrés de l'Etat, voire d'établissements comme La Poste

Acteurs impliqués

- Collectivités territoriales
- DGFIP
- Législateur

Limites

- **Modification législative** nécessaire pour la transmission de la liste nominative des locaux vacants par l'administration fiscale
- Le recensement de terrain et l'approche directe des propriétaires nécessitent un travail important qui **ne pourra être conduit que dans quelques CT volontaires**. L'efficacité et l'efficience de cette méthode devront faire l'objet d'une **évaluation après deux ans**
- **Dimension politique** de la mobilisation des communes sur un sujet relatif à la propriété de leurs administrés/électeurs
- Moyens opérationnels limités

Facteurs clés de succès

- Mobilisation des CT
- Qualité de l'information

Axe 1 : Organiser un suivi régulier et transparent de la réalité de la vacance sur le territoire

Mesure 1.4

Fiabiliser la connaissance des logements vacants en instaurant une déclaration annuelle de l'occupation des biens

Priorité 3

- **L'imposition à la taxe d'habitation (TH) n'est pas déclarative** mais reconstituée par l'administration fiscale qui devient, de fait, responsable de l'identification des locaux
- Le stock de logements « fiscalement vacants » (non imposés à la TH en 1^{er} janvier) intègre des biens en réalité occupés et non identifiés comme tels ou non destinés à l'habitation
- Depuis l'abandon du « droit au bail », les propriétaires n'ont **plus d'obligation déclarative** lors de la location des biens
- Les **formulaires de déclaration de revenus fonciers (n°2044) pourraient intégrer cette déclaration d'occupation**

Acteurs impliqués

- DGFIP- Gestion fiscale

- **Modification des modalités de déclaration** dans un contexte de simplification administrative
- Besoin pour le propriétaire de récupérer des informations spécifiques auprès du locataire (n° fiscal, etc.) pour remplir la déclaration
- Besoin de **traitement de l'information complémentaire** reçue par les services fiscaux
- Mise en place d'une procédure de croisement avec le fichier d'imposition à la taxe d'habitation

Facteurs clés de succès

- Simplicité de la déclaration pour l'utilisateur

Contexte

Limites

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Principaux constats

- Le recouvrement de la TLV/THLV mobilise des moyens importants par rapport à son rendement (<115 M€ après dégrèvements de 45% des avis)
- Le manque d'articulation avec les autres outils de la fiscalité foncière réduit l'impact potentiel de la TLV dans les territoires les plus tendus
- Une efficacité statistiquement démontrée (-0,5 points) mais en partie expliquée par la mise à jour des informations fiscales dans les zones concernées
- La taxe annuelle sur les friches commerciales, un outil inefficace voire contreproductif de mobilisation des locaux à usage professionnel

Priorités d'action

Recentrer le dispositif pour garantir une meilleure efficacité

Réduire les coûts associés à la gestion du contentieux

Simplifier l'action publique

Propositions de la mission

- 1 Repenser l'articulation de la taxe annuelle sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants avec les impôts fonciers:**
 - **Scénario « Convergence »** : Unifier les régimes de taxation des logements vacants
 - **Scénario « Intégration » à moyen terme** : Remplacer la taxe d'habitation par une « taxe locale sur le logement »
 - **Scénario « Pénalisation »** : Supprimer les taxes sur les logements vacants et taxe d'habitation sur les logements vacants et instaurer une infraction au CCH pour « maintien en inoccupation volontaire »
- 2 Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales**
- 3 Supprimer la taxe sur les friches commerciales**

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Contexte

- L'architecture de la TLV/THLV, mal articulée avec celle de la taxe d'habitation, rend son recouvrement démesurément coûteux et complexe pour les services fiscaux
- Le manque de coordination avec les autres outils de la fiscalité immobilière conduit à des distorsions dans l'application géographique du dispositif (effet de transfert des biens vacants en résidences secondaires conservées vides dans les zones où la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est moins élevée que la TLV (ratio de 151% à Paris), etc.)

Mesure

2.1

Repenser l'articulation de la taxe annuelle sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants avec les impôts fonciers

Scénario 1 : Convergence

Unifier les régimes de taxation des logements vacants en

- supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants
- alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension *Abis* et *A*

Scenario privilégié par la mission

Scénario 2 : Intégration

Remplacer la taxe d'habitation par une « taxe locale sur le logement »

- régiee par le locataire ou, en cas d'inoccupation au 1er janvier, par le propriétaire
- prévoyant un mécanisme d'abattement dégressif du taux à la main des CT, afin de tenir compte de la typologie de la vacance

Scénario 3 : Pénalisation

Supprimer la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants et créer une infraction au CCH

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Scenario Convergence

Unifier les régimes de taxation des logements vacants en:

- supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants
- alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension *Abis* et A

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Législateur
- DGFIP
- DLF
- DGCL - CFL

Facteurs clés de succès

- Dialogue avec les principales CT concernées
- Examen de la pertinence de l'évolution du périmètre des autres dispositifs associés

Contexte

- La TLV a fait l'objet d'un **zonage propre** qui reflète pour l'essentiel le prix d'acquisition et qui s'article imparfaitement avec la typologie de la vacance
- Le **périmètre d'application de TLV est fragile et fait l'objet de contentieux**
- **Simplification et mise en cohérence des outils** de la politique du logement (alignement des outils incitatifs et des outils coercitifs)
- **Concentration des moyens** pour la mise en œuvre de ce dispositif coercitif afin de **limiter le traitement d'avis de TLV aux services des impôts des grandes métropoles**
- Contribution réduite de la THLV au financement des CT: recette moyenne (après frais et dégrèvements) de 7,8 k€ en 2014; 59 k€ pour le dernier décile
- **Pas d'impact sur le financement ANAH** : mise en recouvrement attendue (sur la base des données 2014) 125 M€ au lieu de 150 M€ (-17%) (196 M€ si on inclut la zone B1). Le nombre de communes concernées diminuerait d'un tiers (+109 communes A -495 communes B1)

Limites

- **Doit s'inscrire dans un contexte de poursuite de la mise à jour des valeurs cadastrales pour avoir un effet réel en zone tendue** compte tenu des distorsions géographiques constatées
- **Effets collatéraux liés à une modification du périmètre de la TLV** dont le zonage sert lui-même de base à d'autres dispositifs (TFPNB, encadrement des loyers à la relocation, réduction des recours contre les permis de construire)
- **Baisse de recette de 30 M€ pour les 3 800 collectivités locales** qui avaient mis en place la THLV

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Scenario Intégration

Dans un contexte plus général de révision de la fiscalité locale, la taxe sur les logements vacants pourrait être intégrée dans une « taxe locale sur le logement » remplaçant la taxe d'habitation

- réglée par le locataire ou, en cas d'inoccupation au 1er janvier, par le propriétaire
- prévoyant un mécanisme d'abattement dégressif du taux à la main des CT, afin de tenir compte de la typologie de la vacance

Priorité 3

Contexte

- Les coûts de gestion et de contentieux associés à la TLV/THLV s'expliquent par un décalage entre les conditions d'imposition à la TH et l'appréciation de la vacance (50% des dégrèvements sont liés à des logements occupés plus de 90 jours)
- **55 % du parc de logements français dans le périmètre d'application TLV/THLV**
- **Effet de fiabilisation indirect du fichier d'imposition à la TH**
- La modulation par la CT assurerait la **cohérence du niveau de la fiscalité foncière** avec la tension observée sur le marché local (par exemple, un abattement de 100% en « zone de vacance durable » contre 50 % dès la deuxième année en « zone de vacance frictionnelle »)
- Mécanisme équivalent à une **extension de la THLV à l'ensemble du territoire** avec une **modulation locale du taux pour tenir compte de la réalité de la vacance**
- **Ce scénario n'est pas privilégié par la mission**

Acteurs impliqués

- Législateur
- DGCL – CFL
- DLF
- DGFIP

Limites

- **Modification du régime historique** de la taxe d'habitation
- Gestion des locaux non affectés à l'habitation mais non soumis à la TH
- **Affectation de 61M€ de la TLV au financement de l'ANAH en 2015**. La **perte fiscale** peut être neutralisée par une baisse des dotations correspondante alors que la mesure se traduira par une **hausse des recettes locales en l'absence d'une révision des taux**
- **Mise en place à inscrire dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le financement des collectivités locales**

Facteurs clés de succès

- Implication des collectivités locales
- Connaissance locale de la typologie de la vacance

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Scenario Pénalisation

Supprimer la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants et instaurer une infraction au CCH pour « maintien en inoccupation volontaire »

Contexte

- Imposition visant à alourdir le coût de détention pour sanctionner les comportements de rétention volontaire et inciter à la remise sur le marché
- Effet statistiquement mesurable (-0,5 points) mais limité de la TLV sur l'évolution du taux de vacance
- Contribution minimale de la THLV au financement des CT: recette moyenne (après frais et dégrèvements) de 7,5 K€ en 2014; 59 K€ pour le dernier décile
- Simplification de la fiscalité immobilière
- Outil cohérent avec le développement d'une analyse de terrain de la vacance par les CT
- Compétence du ressort de la police municipale en Belgique ou au Royaume-Uni
- Ce scénario n'est pas privilégié par la mission

Limites

- Même marginale, **modification des ressources fiscales des collectivités territoriales**
- L'expérience belge met en évidence un **nombre réduit d'infractions effectivement sanctionnées** à Bruxelles
- Articulation avec les possibilités d'encadrement du droit de propriété posées par le Conseil constitutionnel
- Transfert de charges sur la Justice

Priorité 3

Acteurs impliqués

- Législateur
- DGFIP
- DGCL-CFL

Facteurs clés de succès

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Mesure 2.2

Poursuivre et mener à son terme le chantier de révision des valeurs locatives cadastrales

Contexte

- La mise en place d'un outil fiscal spécifiquement dédié au renchérissement du coût de la détention de biens vacants interroge sur le **niveau de la fiscalité foncière notamment en zone tendue**
- La déconnexion avec les valeurs réelles des biens incite à la rétention foncière en réduisant le **coût de détention réel d'un bien vide**; en restreignant l'effet potentiellement incitatif de la TLV et en distordant l'impact géographique de la taxe, (l'impact de la TLV sur le coût de détention est trois fois moins important à Paris, qu'à Marseille ou Grenoble)

Limites

- Contraintes opérationnelles et délais de mise en œuvre
- La **gestion de la transition est problématique compte tenu des bouleversements attendus dans l'assiette de la fiscalité locale immobilière**

Priorité 1

Acteurs impliqués

- DGFIP
- Collectivités territoriales

Facteurs clés de succès

- Délai de déploiement

Axe 2 : Simplifier le cadre fiscal de lutte contre la vacance en intégrant ces dispositifs spécifiques dans la fiscalité foncière

Mesure 2.3

Supprimer la taxe sur les friches commerciales

A défaut, suspendre son application tant que le projet de recouplement informatique entre le fichier du cadastre et de la CFE n'a pas abouti

- **210 locaux** concernés pour un **produit inférieur à 110K€ en 2014**
- La taxe, instaurée pour lutter contre l'abandon spéculatif de grandes surfaces commerciales **touche à 85 % des propriétaires de petits commerces en zone rurale**
- Un **recouvrement complexe et chronophage** effectué « à la main » par quatre services différents de la DGFIP après identification par les collectivités locales
- **56 % des collectivités ayant voté sa mise en place ne déclarent pas de friches**
- La **valeur locative des locaux commerciaux vacants est soumise à l'IR foncier**
- Les trois-quarts des locaux assujettis à la TFC en 2008, et donc vacants depuis 2004, l'étaient **encore** en 2014. En zone détendue, cet **outil fiscal est inadapté voire contreproductif**

Contexte

- **Portée symbolique** d'une taxe instaurée par amendement parlementaire en 2006
- **Impact sur les recettes fiscales des communes/EPCI** ayant mis en place la TFC. En pratique impact marginal (environ 40 K€ sur la métropole lilloise qui ne communique qu'une liste de trois biens qui représentent 30% du montant national; pour les autres moins de 1700€ de recette moyenne en 2014)

Limites

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Législateur
- DGFIP
- DGCL - CFL

Facteurs clés de succès

- Pédagogie sur la réalité des « friches commerciales » effectivement taxées

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 3 : Limiter la vacance en garantissant une meilleure fluidité des marchés du logement

Principaux constats

- En zone tendue, après le besoin de réalisation de travaux, la première cause de vacance durable est liée à l'incapacité du propriétaire à vendre ou louer son bien
- La vacance est concentrée parmi les propriétaires âgés. La fin de vie est une cause croissante de vacance structurelle
- Un cadre fiscal incitatif à la rétention des biens immobiliers susceptible de créer de la vacance durable en zone tendue

Priorités d'action

Inciter à la remise rapide sur le marché des biens

Répondre aux blocages liés au vieillissement de la population

Assurer une neutralité du cadre fiscal à la durée de détention

Propositions de la mission

- 1 **Créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés locaux de l'habitat**
- 2 **Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement des loyers à Paris et de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire**
- 3 **Répondre aux blocages structurels liés au vieillissement de la population**
- 4 **Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values des biens, hors résidence principale**

Axe 3: Limiter la vacance en garantissant une meilleure fluidité des marchés du logement

Mesure 3.1

Créer les conditions d'une plus grande transparence des marchés immobiliers en déployant un réseau complet d'observatoires des marchés locaux de l'habitat englobant les loyers ainsi que les prix des transactions.

Contexte

- L'évolution la vacance observée depuis 2006 (+30%) est portée par la hausse de la vacance frictionnelle
- L'enquête BVA confirme, qu'après le besoin de travaux, les difficultés à louer ou à vendre un bien est la deuxième cause de vacance durable en Ile-de-France (22 mois en moyenne), principalement en raison d'un prix proposé trop élevé (40% des sondés)
- **Dégradation de l'appariement entre l'offre et la demande de logements au niveau national**: la durée de vacance locative a augmenté de plus de 30% entre 2006 et 2013, le délai d'écoulement des stocks de logements neufs a triplé

Limites

- Exploitation des données relatives aux transactions immobilières afin d'améliorer l'information disponible en respectant le secret fiscal
- Déploiement d'observatoires locaux des loyers

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Législateur
- DHUP, DGFIP
- Conseil supérieur du notariat
- ANIL-ADIL

Facteurs clés de succès

Axe 3: Limiter la vacance en garantissant une meilleure fluidité des marchés du logement

Mesure 3.2

Stabiliser le cadre juridique des rapports locatifs et évaluer, sous deux ans, l'impact des nouvelles mesures d'encadrement des loyers à Paris et de réduction du délai de préavis à un mois en cas de départ du locataire en zone TLV

Contexte

- La taille du parc de logements vacants reflète la fluidité du marché locatif: en zone tendue, 75 à 80% du stock de logements vacants est remis sur le marché dans les 2 ans, pour moitié sous forme de bien locatif
- Objectif d'incitation à la remise rapide des biens alors que les délais entre deux locations contribuent à gonfler le stock instantané de logements vacants
- Les propriétaires expriment des craintes vis-à-vis des locataires potentiels ce qui accroît les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de logements locatifs, y compris en zone tendue, dans un contexte d'inflation normative
- En zone TLV, le délai de préavis en cas de départ d'un locataire a été réduit à un mois pour la location nue. En dehors de la région parisienne, ce délai est susceptible d'accroître la vacance frictionnelle

Limites

- Néant

Priorité 1

Acteurs impliqués

- Législateur
- DHUP - CGDD (pour le suivi de la mesure)

Facteurs clés de succès

Axe 3: Limiter la vacance en garantissant une meilleure fluidité des marchés du logement

Mesure 3.3

Répondre aux blocages structurels liés au vieillissement de la population

3.3.A

Aligner le cadre d'imposition de la revente du bien d'un propriétaire entré en maison de retraite avec celui des résidences principales

3.3.B

Mettre en place avec les conseils départementaux compétents un système d'information destiné à diffuser les dispositions particulières concernant les personnes âgées

3.3.C

Instaurer, pour les propriétaires âgés de plus de 70 ans, un bail locatif assorti d'une clause « viagère » : en cas de décès du propriétaire, l'indivision dispose d'un délai de six mois pour signifier au locataire son intention (renouveler ou mettre fin au bail)

3.3.D

Assouplir les conditions de disposition des biens dans le cadre des indivisions

- Etudier les possibilités d'une nouvelle baisse du niveau de la clause de majorité (passée de 100% à 70% en 2007) et d'un passage à la majorité qualifiée pour la mise en location
- Simplifier la procédure en autorisant la cession des biens hors licitation

Contexte

- Concentration de la propriété parmi les personnes âgées: les plus de 75 ans représentent 9% de la population et 16% des propriétaires
- Difficultés de gestion liées à l'âge: 47% des propriétaires de logements durablement vacants en Ile-de-France ont plus de 65 ans (4% plus de 95 ans). Cas de vacance durable volontaire par incapacité de gestion ou par crainte de gêner la transmission du bien aux héritiers
- L'entrée en maison de retraite est une cause de blocage dans la durée (545 000 lits en EHPAD et 565000 en maison de retraite)
- Les enquêtes de terrain confirment le poids des indivisions successorales: 18% des bâtiments vacants en indivision à Albi; hors IDF, 26% des transactions font suite à une succession, le taux d'occupation des logements y est 10 fois inférieur à la moyenne

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Législateur
- Chancellerie
- CSN
- CNAV
- Professionnels de l'immobilier

Facteurs clés de succès

- Communication aux publics concernés
- Implication des professionnels de l'immobilier

Axe 3: Limiter la vacance en garantissant une meilleure fluidité des marchés du logement

Mesure 3.4

Supprimer l'abattement progressif sur la durée de détention pour l'imposition sur les plus-values des biens, hors résidence principale

- Abattement progressif IR (22 ans) et cotisations sociales (30 ans) en cas de détention
- **Aucun pays européen comparable n'a fait le choix d'une fiscalité incitative à la détention de long terme de biens immobiliers**
- Le cadre fiscal de l'imposition des plus-values (PV) immobilières incite à un comportement de rétention foncière y compris lorsque le propriétaire ne souhaite plus louer son bien
- D'après les simulations de la mission, pour un bien acheté à Paris en 1996 et en 2001, l'abattement fiscal sur l'imposition de la PV couvre, chaque année, 60 à 100% des coûts de détention (TF, charges, TLV) sans espérance de PV complémentaire et entre 100 et 300% avec une espérance de PV de 1%
- Cette situation est accentuée en zone tendue où la valeur des biens achetés avant les années 2000 a plus que doublé
- **Effet renforcé par l'existence d'une taxe sur les plus-values exceptionnelles (>50000€) prenant en compte l'abattement temporel**

Contexte

Priorité 1

Acteurs impliqués

- Législateur
- DLF
- DGFIP

Limites

- En cas de suppression de l'abattement le Conseil constitutionnel a fixé des limites précises, notamment la nécessité de prendre en compte l'érosion monétaire. La mission privilégie le maintien d'un taux d'imposition forfaitaire
- **Modification du cadre fiscal à l'encontre de l'objectif de stabilité**
- **Augmentation du produit fiscal à compenser par une baisse de la fiscalité à même de contribuer à fluidifier le marché immobilier; notamment les droits de mutation à titre obligatoire (DMTO)**

Facteurs clés de succès

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 4 : Changer d'approche sur les réquisitions par la création d'un nouvel outil adapté à la réalité de la vacance et aux besoins des publics

Principaux constats

- L'absence de suivi régulier de la vacance engendre des délais d'identification importants des biens pouvant être réquisitionnés
- La procédure de 1945 est conçue pour offrir une réponse massive et temporaire à des circonstances exceptionnelles et s'effectue sans accompagnement des personnes ni financement des travaux
- La procédure de 1998 introduit un tiers attributaire, mais ne tient pas compte de la réalité du parc vacant
- Procédures complexes, longues et coûteuses qui n'ont conduit à aucune réquisition effective depuis 2000
- La mise aux normes d'habitabilité exige des travaux coûteux et pose la question de leur amortissement ainsi que la sortie du dispositif.

Priorités d'action

Construire un nouveau cadre juridique pour simplifier la procédure, accélérer sa mise en œuvre et améliorer son efficacité

Repenser l'usage de la réquisition comme ultime étape d'une procédure graduée d'échange avec le propriétaire d'un bien dont la vacance durable est problématique localement

Propositions de la mission

- 1** Simplifier la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes existants
 1. Elargir le champ de la réquisition en matière de publics et de locaux
 2. Construire une procédure de « logement d'office » pilotée par le préfet dans le cadre d'un dialogue avec les élus et qui permette d'intervenir en quelques mois
 3. Donner la possibilité au préfet de désigner la structure attributaire
 4. Adapter les normes d'habitabilité à une solution locative temporaire
 5. Permettre au propriétaire de récupérer son bien contre le remboursement des travaux non amortis
- 2** Renoncer à l'usage des « vagues de réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés comme durablement vacants

Axe 4 : Changer d'approche sur les réquisitions par la création d'un nouvel outil adapté à la réalité de la vacance et aux besoins des publics

Mesure 4.1

Faciliter la procédure de réquisition des logements par une refonte des deux régimes juridiques existants

- Trois procédures de réquisition: **deux procédures régies par le CCH** et la réquisition de logements au titre du pouvoir général de police administrative qui ne s'applique que dans des cas de troubles graves à l'ordre public
- **L'ordonnance de 1945** permet la réquisition de **tous types de locaux** à usage d'habitation alors que la **procédure avec attributaire la limite aux locaux vacants détenus par les personnes morales** (qui détiennent moins de 5% du parc locatif)
- L'ordonnance de 1945 vise les personnes sans logement ou mal logées. La loi de 1998 a élargi ces dispositions, **aux personnes ne disposant pas de ressources nécessaires pour accéder au logement**
- **L'équilibre économique** de l'opération pour l'attributaire n'est pas garanti du fait des **travaux de mise aux normes d'habitabilité dans des biens généralement dégradés** (amortissement sur une durée maximum de 12 ans)

Contexte

Priorité 2

Acteurs impliqués

- Législateur
- Préfets
- DT, DREAL, DHUP
- Associations

Limites

- Modifications législatives
- Portée symbolique de l'ordonnance de 1945, notamment dans le monde associatif
- **La question du relogement des occupants demeure posée**
- La construction du cadre juridique pourra être soumise à l'avis d'un groupe d'experts dédié

Facteurs clés de succès

Axe 4 : Changer d'approche sur les réquisitions par la création d'un nouvel outil adapté à la réalité de la vacance et aux besoins des publics

Les principales caractéristiques de la procédure de réquisition proposée

Thème	Description de la procédure	Commentaires
1 Publics	<ul style="list-style-type: none"> Les personnes dépourvues de logement ou de ressources insuffisantes pour accéder au logement 	<ul style="list-style-type: none"> Champ large et permettant d'utiliser le pouvoir de logement d'office pour tout type de public
2 Locaux	<ul style="list-style-type: none"> Les locaux vacants depuis plus de 12 mois à usage d'habitation, à caractère artisanal, professionnel ou commercial 	<ul style="list-style-type: none"> Sont ainsi concernés les locaux vacants quel que soit le propriétaire
3 Attributaire	<ul style="list-style-type: none"> Les rapports locatifs sont intermédiés par un attributaire 	<ul style="list-style-type: none"> L'attributaire gère les travaux, garantit un paiement du propriétaire et assure un accompagnement social des occupants
4 Mise en œuvre par le préfet	<ul style="list-style-type: none"> Le préfet a le pouvoir de réquisition et le met en œuvre soit à la demande motivée du maire soit de son initiative après avis obligatoirement non contraignant du maire Il désigne les bénéficiaires ainsi que les attributaires, choisis parmi une liste agréée La procédure doit pouvoir intervenir dans des délais courts (moins de 6 mois) en s'appuyant sur une identification locale et préalable des biens 	<ul style="list-style-type: none"> Initiative partagée entre le maire et le préfet mais le pouvoir de réquisition reste une prérogative de l'Etat Attributaires pouvant être désignés afin de résoudre les difficultés liées à leur mobilisation La liste agréée permet de choisir une structure ayant les compétences et les capacités pour assumer le rôle d'attributaire
5 Durée	<ul style="list-style-type: none"> De 1 à 6 ans avec possibilité d'étendre jusqu'à 12 ans si l'amortissement des travaux le nécessite Le propriétaire peut récupérer son bien à partir de 3 ans, charge à lui dans ce cas, de rembourser la part non-amortie des travaux 	<ul style="list-style-type: none"> Durée suffisante pour amortir des travaux Le propriétaire dispose du droit de récupérer son bien rénové sans pour autant bénéficier de travaux financés sur crédits publics
6 Travaux	<ul style="list-style-type: none"> Les travaux sont à la charge de l'attributaire Le bénéficiaire peut réaliser ou faire réaliser des travaux avec l'accord du propriétaire Il est possible, si l'urgence le justifie de déroger en partie à certaines normes d'habitabilité notamment en matière d'accessibilité ou énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> L'attributaire assume la charge des travaux dans la mesure où les publics visés n'ont pas les ressources pour les financer par eux-mêmes

Axe 4 : Changer d'approche sur les réquisitions par la création d'un nouvel outil adapté à la réalité de la vacance et aux besoins des publics

Mesure 4.2

Renoncer à l'usage des « vagues de réquisitions » ponctuelles vouées à l'échec en l'absence d'un suivi de terrain. Instituer une procédure permanente de réponse graduée pour remettre sur le marché des logements localement identifiés durablement vacants

Priorité 1

- L'efficacité de la procédure dépend de la **connaissance préalable du parc vacant tant au plan qualitatif que quantitatif**
- Le seul **effet observé de la réquisition est une mobilisation sous l'effet de la menace**, même s'il est réduit :
 - environ 5% des logements visités en Ile-de-France sont revenus dans le marché privé ou entrés dans le parc social après notification au propriétaire du lancement de la procédure en 2012
 - plus de 70% des logements visités étaient déjà revenus naturellement sur le marché

Contexte

Acteurs impliqués

- Préfets
- Collectivités territoriales
- DDT/DREAL
- DGCL
- DHUP

Facteurs clés de succès

- Suivi régulier des locaux durablement vacants
- Prises de contact par les CT avec les propriétaires
- Partenariats entre les services déconcentrés et les CT

Limites

- La réquisition doit être **dissuasive: lisible, prévisible, rapide et efficace** lorsqu'elle est mise en œuvre
- Nécessite une **mobilisation en continu des collectivités et des services de l'Etat** qui doivent intégrer la vacance comme un indicateur
- Pour le moment, absence de suivi au niveau central

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 5 : Adapter et promouvoir les outils incitatifs existants

Principaux constats

- Les dispositifs incitatifs de mobilisation du parc privé couvrent une gamme complète de situations mais demeurent peu connus
- Le dispositif de conventionnement ANAH avec travaux offre une réponse au constat de vétusté des logements durablement vacants mais est en constante régression depuis le recentrage des aides sur les propriétaires occupants en 2011
- L'intervention locale, portée par les grandes collectivités, prend la forme de financements complémentaires aux aides ANAH ou de subventions aux acteurs de l'insertion par le logement
- Les dispositifs d'intermédiation locale ne sont pas portés par les professionnels de l'immobilier
- Le volume du parc mobilisable par le biais des solutions d'intermédiation locale demeure toutefois marginal (le principal réseau SOLIHA gère 15 000 logements sur le territoire en mandat de gestion)

Renforcer les capacités du conventionnement ANAH à capter des logements vacants

Faire connaître les solutions d'intermédiation locale

Priorités d'action

Propositions de la mission

- 1 Ajuster les dispositifs de conventionnement ANAH à la réalité de la vacance sur le territoire**
 - Stabiliser le dispositif de conventionnement avec travaux
 - Centrer le conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue
 - Augmenter les contrôles internes
 - Négocier avec les collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement les interventions financières des collectivités
- 2 Différencier les incitations fiscales au conventionnement social et très social dans le cadre d'une intermédiation locale**
- 3 Négocier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locale**
- 4 Développer l'information et l'accompagnement des propriétaires au niveau départemental (ADIL)**

Axe 5 : Adapter et promouvoir les outils incitatifs existants

Mesure 5.1

Ajuster les dispositifs de conventionnement ANAH à la réalité de la vacance sur le territoire

1. Conserver le dispositif de conventionnement avec travaux
2. Centrer le dispositif de conventionnement sans travaux sur la captation de logements vacants en zone tendue
3. Augmenter les contrôles internes à l'ANAH réalisés sur les conventionnements
4. Négocier avec les collectivités délégataires des aides à la pierre des marges de manœuvre tenant compte des marchés locaux de l'habitat et suivre annuellement les interventions financières des collectivités

Contexte

- Evolution à partir de 2011 de l'action de l'agence des propriétaires bailleurs vers les **propriétaires occupants** (le nombre de conventions avec travaux a été divisé par quatre entre 2009 et 2014) (programme « Habiter Mieux »)
- **Le besoin de travaux est la première cause de vacance durable**
- Avantage fiscal identique (60 % d'abattement) si le logement est conventionné à un loyer social (CS) ou très social (CTS). En 2014, dix fois plus de CS que de CTS
- **Nécessité de segmenter davantage l'usage des produits d'intermédiation locale en fonction de la réalité des marchés locaux**

Limites

- Moyens d'intervention limités

Priorité 2

Acteurs impliqués

- ANAH
- Législateur
- DLF
- DGCL
- DHUP
- DDT/DREAL

Facteurs clés de succès

Six axes de recommandations pour une meilleure prise en considération de la vacance dans la politique du logement



Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Principaux constats

- La vacance dans l'immobilier d'entreprise est encore moins suivie que dans le parc de logements
- La transformation des bureaux vacants en logements est une problématique francilienne
- L'équilibre économique de l'opération est le principal frein au développement d'opérations de transformation
- Les leviers de la puissance publique permettant de rentabiliser ces opérations relèvent davantage de l'adaptation des règles d'urbanisme (compensation des surfaces perdues, normes locales) que de la fiscalité
- Les règles de changement de destination dans les copropriétés peuvent être simplifiées

Priorités d'action

Améliorer la connaissance du parc de bureaux vacants

Renforcer les initiatives locales pour faciliter la transformation de bureaux en logements

Propositions de la mission

- 1 Inciter les principales agglomérations à développer un dispositif d'information sur l'état du parc de bureaux
- 2 Introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant pour changement de destination en habitation
- 3 Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité
- 4 Abaisser les règles de majorité des copropriétés pour les changements de destination des parties privatives
- 5 Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable »

Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Mesure 6.1

Doter les principales agglomérations d'un dispositif d'information sur l'état du parc de bureaux

6.1.A

Associer l'Etat aux observatoires locaux de l'immobilier dans les métropoles et les inciter au suivi régulier du parc de bureaux et leur transformation

6.1.B

Intégrer ce suivi dans les programmes de travail des agences de l'urbanisme pour les agglomérations ne disposant pas d'un observatoire local

6.1.C

Introduire dans les conventions des délégations d'aides à la pierre, l'obligation de suivi régulier du stock de bureaux et de leur transformation en logements

6.1.D

Lancer un programme de recherche sur les conditions de mutation de bureaux en logements par le Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)

Contexte

- Les **observatoires locaux** qui ont constitué le réseau national des observatoires de l'immobilier d'entreprises sont **portés par les principaux commercialisateurs** privés. L'ORIE (Ile-de-France) est le plus structuré et seul à intégrer des représentants de l'Etat
- La **connaissance du stock de bureaux est très imparfaite** selon les agglomérations et concentrée sur les surfaces en cours de commercialisation. Les informations relatives au stock de seconde main ou aux petites surfaces détenues par des particuliers leur échappe

Limites

- Difficulté à mobiliser les agglomérations sur un **sujet méconnu et jugé accessoire (hors IDF)**
- Moyens limités des DDT
- Réticence à alourdir les conventions des délégations d'aide à la pierre
- La transformation de bureaux en logements est une thématique qui intéresse essentiellement les métropoles

Priorité 3

Acteurs impliqués

- Etat
- Métropoles
- Observatoires locaux de l'immobilier
- GIE Immostat

Facteurs clés de succès

- Mobilisation des métropoles et des services de l'Etat

Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Mesure 6.2

Dans les zones soumises à compensation en cas de changement d'usage, introduire dans le statut des baux commerciaux la possibilité de donner congé à l'occupant de bureaux pour changement de destination en habitation

Contexte

- Les possibilités de non-reconduction des baux commerciaux sont particulièrement encadrées et appellent le paiement d'une compensation auprès du locataire (législation des baux commerciaux : articles L145-1 à L145-60 du code de commerce)
- La possibilité de **transformation du bâtiment est conditionnée au départ de l'occupant**
- Dans le cas d'un immeuble multi-occupé, **le projet de transformation peut être durablement bloqué par une occupation partielle** des locaux en cas de refus de départ d'un locataire titulaire d'un bail commercial

Limites

- **Fragilisation du statut de l'occupant** des bureaux
- **Encadrement nécessaire du dispositif afin de respecter l'équilibre économique du bail et l'activité professionnelle du locataire** : la possibilité de donner congé au locataire pourrait intervenir uniquement au terme de chaque période triennale et moyennant une indemnité d'éviction plafonnée

Priorité 3

Acteurs impliqués

- Parlement (modification législative)
- Ministères du logement, de la Justice, en charge du commerce

Facteurs clés de succès

- Inscrire dans un projet de loi logement, avec l'appui de parlementaires
- Contacts avec les CCI des secteurs concernés

Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Mesure 6.3

Modifier la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés en abaissant la majorité requise pour transformer un bureau en logement lorsque l'immeuble comporte à la fois des bureaux et des logements. Cette majorité pourrait être la double majorité de l'article 26 et non plus l'unanimité.

Priorité 2

Contexte

- La loi impose l'unanimité des copropriétaires représentés pour obtenir le changement de destination d'une partie privative d'une copropriété lors d'une assemblée générale
- L'unanimité est en pratique difficile à obtenir, notamment lorsque les locaux sont transformés en logements à vocation sociale
- Pourtant, 80% des opérations de transformation de bureaux en logements à Paris concernent des petites surfaces
- Les bureaux de petite surface dans des immeubles mixtes offrent généralement des caractéristiques de bâti proches de celles de logements ce qui en facilite la mutabilité

Acteurs impliqués

- Législateur
- Ministères en charge du logement, de la justice

Limites

- Encadrement nécessaire pour éviter les abus en limitant l'usage de ces dispositions aux immeubles à usage mixte et aux transformations en logements

Facteurs clés de succès

- Inscrire dans un projet de loi logement, avec l'appui de parlementaires

Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Mesure 6.4

Organiser une plus grande transparence sur le marché de la commercialité en faisant assurer par les communes où les opérations de changement d'usage sont soumises à compensation une transparence *a posteriori* en publiant le montant de la commercialité

Priorité 3

- Le code de la construction de l'habitat (CCH) prévoit que, dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements de petite couronne parisienne, **le changement d'usage de logements est soumis à autorisation préalable et peut être soumis à compensation**
- Ce mécanisme a entraîné un **marché de la commercialité** où des titres de compensation sont vendus, souvent sous seing privé
- Les professionnels trouvent aujourd'hui ce **système opaque et complexe**. La mise en place d'une bourse de la commercialité pourrait favoriser la transparence et in fine la mise en œuvre des opérations
- **La mission n'est pas convaincue de l'efficacité d'un dispositif qui reposerait sur l'administration locale**. En outre, seules les communes les plus importantes auraient la capacité de mettre en place un tel dispositif public.

Contexte

- #### Acteurs impliqués
- Communes >200 000 habitants ou de petite couronne parisienne /EPCI
 - Professionnels des commercialités
 - Professionnels du bâtiment, notamment des travaux dans le parc existant ; promoteurs

Limites

- Accessibilité de l'information
- Respect du secret des affaires

- #### Facteurs clés de succès
- Capacité des communes à acquérir l'information

Axe 6 : Faciliter la transformation de bureaux en logements

Mesure 6.5

Inscrire le « bâtiment réversible » au programme de travail du « plan bâtiment durable »

Priorité 3

Contexte

- Les bâtiments sont encore le plus fréquemment conçus pour être exclusivement soit destinés aux bureaux, soit destinés au logement, avec des **structures très différentes**. Le **changement d'usage en est rendu d'autant plus coûteux**
- Certains maîtres d'ouvrage ou aménageurs réfléchissent à des bâtiments conçus dès le début pour un usage susceptible d'évoluer dans le temps. Certains architectes conçoivent de tels bâtiments

Acteurs impliqués

- Acteurs du « plan bâtiment durable »
- Réseau scientifique et technique des ministères en charge du logement et du développement durable

Limites

- Repose sur le seul travail de conviction vis-à-vis des professionnels
- Pas de disposition incitative

Facteurs clés de succès

- Effet multiplicateur des autres dispositifs de diffusion des bonnes pratiques (prix, labels, ...)
- Mobilisation de la presse professionnelle

Synthèse des propositions

+	Unification TH-TLV-THLV	<p>2.2 Mise à jour des valeurs locatives cadastrales</p> <p>3.4 Supprimer l'abattement /durée de détention</p>	
+	<p>2.1 TLV/THLV et infraction au CCH</p> <p>6.1 Connaissance du parc de bureaux vacants</p>	<p>1.3 Mobilisation des collectivités sur le terrain</p> <p>2.1 Suppression THLV et recentrage TLV</p> <p>3.3 Anticiper la vacance durable de fin de vie</p> <p>4.1 Mettre à jour le régime de la réquisition</p> <p>5.1 Ajustement des dispositifs ANAH</p>	<p>4.2 Instituer une procédure de réponse graduée</p>
-	<p>1.4 Déclaration annuelle d'occupation des biens</p> <p>5.3 Conventions de communication sur l'IML</p> <p>6.2 Modifier le statut des baux commerciaux</p>	<p>1.1 Inscription de la vacance dans les PLH</p> <p>2.3 Suppression de la TFC</p> <p>3.1 Publicité des loyers et des prix</p> <p>3.3 Bail viager et règles d'indivision</p> <p>6.3 Copropriété et changement de destination</p>	<p>1.1 Démarche <i>Open data</i> propre à la vacance</p> <p>3.2 Stabilité du cadre juridique locatif</p>
-			+

PRIORITE

Liste des participants

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Anne BOQUET

Inspectrice générale des finances

anne.boquet@igf.finances.gouv.fr

Paul SAUVEPLANE

Inspecteur des finances

paul.sauveplane@igf.finances.gouv.fr

Julien TANNEAU

Assistant de vérification

Julien.tanneau@igf.finances.gouv.fr



Jean-Louis HELARY

**Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts**

jean-louis.helary@developpement-
durable.gouv.fr

Alain WEBER

**Inspecteur général de l'administration
du développement durable**

a.weber@developpement-durable.gouv.fr