

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA LUTTE CONTRE LES LOGEMENTS VACANTS DANS LE PARC PRIVE

Enjeux et outils depuis 2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 7 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 MALGRÉ DE MEILLEURS OUTILS DE REPÉRAGE, LA VACANCE DES LOGEMENTS RESTE UN PHÉNOMÈNE MAL APPRÉHENDÉ.....	11
1.1 Un état des lieux complexe à établir	11
1.1.1 Une absence de définition partagée de la vacance	11
1.1.2 L’indispensable fiabilisation des données.....	12
1.1.3 Une multiplicité de causes pesant sur la répartition géographique de la vacance	14
1.2 La création d’un outil numérique permettant un meilleur repérage de la vacance mais des difficultés persistantes	19
1.2.1 Un effort avéré en matière de collecte de données mais qui reste fragile	20
1.2.2 Le développement utile de l’outil Zéro Logements Vacants pour aider les collectivités à sensibiliser les propriétaires.....	22
2 LA LUTTE CONTRE LA VACANCE, UNE ACTION PUBLIQUE AUX OBJECTIFS DIFFERENCIÉS QUE LES LEVIERS FISCAUX SEULS NE PERMETTENT PAS D’ATTEINDRE	27
2.1 Des objectifs différenciés selon les territoires.....	27
2.1.1 En zone tendue, un faible enjeu d’offre de logements supplémentaire	27
2.1.2 En zone détendue : un enjeu d’aménagement du territoire	29
2.1.3 L’enjeu de rénovation du parc privé	29
2.2 De nombreux leviers d’action sans impact significatif.....	31
2.2.1 Des mesures d’encouragement insuffisamment utilisées.....	31
2.2.1.1 Les dispositifs « <i>loc’ avantages</i> » et d’intermédiation locative.....	31
2.2.1.2 Une nouvelle prime de l’Anah pour sortir de la vacance en zone rurale.....	32
2.2.2 Des leviers fiscaux aux effets limités sur la résorption de la vacance	33
2.2.2.1 L’extension récente de l’application de la taxe annuelle sur les logements vacants	33
2.2.2.2 Une efficacité en matière de recettes fiscales et un enjeu d’articulation avec la taxe d’habitation sur les résidences secondaires.....	36
2.3 Malgré les efforts, la mobilisation des collectivités sur les dispositifs nationaux demeure timide	38
2.3.1 La mobilisation sur les dispositifs nationaux demeure faible	39

2.3.1.1	Le faible nombre de répondants à un appel à projet national de lutte contre la vacance	39
2.3.1.2	Des collectivités encore peu impliquées dans la transformation de bureaux vacants en logements.....	39
2.3.2	Un partenariat entre l'État et les collectivités qui peine à s'affirmer.....	41
2.3.2.1	La mise en place d'une plateforme d'échanges collaborative par l'État encore insuffisamment connue	41
2.3.2.2	Un besoin de coopération entre collectivités pour renforcer leur engagement.....	43
CONCLUSION.....		45
ANNEXES.....		46
Annexe n° 1.	Résultats de l'enquête auprès des collectivités	47
Annexe n° 2.	Les déterminants de la vacance de longue durée	54

SYNTHÈSE

La lutte contre la vacance dans le parc privé répond à des objectifs de logement et d'aménagement différenciés selon les territoires

Sur 32,3 millions de logements dans le parc privé, 9,3 % d'entre eux, soit plus de trois millions, étaient considérés comme vacants en 2022, dont environ 1,1 million depuis plus de deux ans. En zone tendue¹, 118 330 logements seraient durablement vacants².

La vacance structurelle des logements relève de raisons multiples liées tant aux logements eux-mêmes qu'aux choix ou à la situation de leurs propriétaires. Elle constitue un enjeu aussi bien dans les zones dites détendues³, où elle contribue à la fragilisation du tissu urbain et à la perte d'attractivité de ces territoires, que dans les zones tendues, où les logements vacants sont considérés comme une réponse potentielle à la pénurie de l'offre.

À ce titre, la lutte contre la vacance irrigue divers volets des politiques du logement et de l'aménagement du territoire, que ce soit à travers les programmes Action cœur de ville ou Petites villes de demain, le plan Logement d'abord, ou encore les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la rénovation énergétique et la réhabilitation des habitats dégradés, qui agissent indirectement sur la vacance des logements. La puissance publique a également développé depuis une dizaine d'années un certain nombre d'outils incitatifs ou contraignants en direction des propriétaires de logements inoccupés.

Les actions de lutte contre la vacance des logements n'ont pas démontré leur efficacité

Les collectivités disposent de plusieurs dispositifs pour accompagner les propriétaires bailleurs et les inviter à remettre leur bien sur le marché de la location, tels que l'avantage fiscal « loc'avantages⁴ » ou l'intermédiation locative⁵, qui auraient permis de remobiliser 40 000 logements entre 2017 et 2022. Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'Anah a ajouté une prime de sortie

¹ Les zones tendues correspondent aux communes où la demande de logement dans le parc résidentiel est très supérieure à l'offre. La taxe sur les logements vacants est applicable dans ces communes, qui sont listées par le décret du 25 août 2023 modifiant le décret 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.

² Les chiffres de vacance dans le parc de logements privé sont tirés de l'exploitation de la base de données Lovac.

³ Les zones détendues désignent des territoires où l'offre de logements est abondante par rapport à la demande, par opposition aux zones tendues.

⁴ Dispositif qui a succédé en 2022 à l'avantage fiscal « louer abordable » créé en 2016, lequel prévoyait une réduction d'impôts en contrepartie d'une remise sur le marché d'un logement, dans le cadre d'une convention avec l'Anah.

⁵ Dispositif garantissant en contrepartie d'une location à caractère social, le paiement effectif des loyers et la gestion du bail et du bien par un tiers.

de la vacance en zone rurale. Les retours des acteurs relatent une plus-value des outils incitatifs sans qu'aucun indicateur ne permette aujourd'hui de la chiffrer.

Sur le volet fiscal, depuis 2007, deux taxes coexistent. La taxe sur les logements vacants en zone tendue (TLV) perçue par l'État auprès des propriétaires de logements inoccupés depuis plus d'un an et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) perçue par les collectivités qui en décident pour les territoires non soumis à la TLV. Le nombre de logements assujettis à la TLV a augmenté de 387 000 en 2017 à 810 000 en 2024 ; les recettes correspondantes ont cru de 80 M€ à 271 M€ et celles de la THLV sont passées de 36 M€ à 107 M€ pour la même période. La loi de finances pour 2023 a revu à la hausse aussi bien les taux que l'assiette de recouvrement de la TLV, concernant 3697 communes. Toutefois, la montée en puissance effective de cette fiscalité n'a en rien endigué le phénomène de la vacance structurelle. Plusieurs études et rapports⁶ invitent aujourd'hui à repenser ces leviers, et notamment leur articulation avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). En tout état de cause, l'outil fiscal seul ne saurait répondre à des enjeux de lutte contre la vacance différenciés selon les territoires.

La nouvelle mobilisation gouvernementale contre la vacance des logements dans le parc privé affiche des moyens limités

La vacance structurelle croissante depuis 2005 et les limites des outils et initiatives existants ont conduit le gouvernement à annoncer, le 10 février 2020, le lancement d'un plan national de lutte contre les logements vacants. Sa mise en œuvre a été confiée à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), mais elle n'est assortie d'aucune déclinaison de nature réglementaire ou budgétaire. Ce plan est avant tout un outil de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités locales dans le repérage des logements vacants, qui vient s'ajouter aux autres dispositifs nationaux et locaux concourant directement ou indirectement à la résorption de la vacance des logements, au risque de diluer encore plus la perception de l'action de l'État en la matière.

La nécessité de disposer de données fiables pour le repérage des logements vacants a été partiellement prise en compte

La Cour des comptes a eu l'occasion de relever le manque de précision et de fiabilité des données nécessaires au pilotage de la politique du logement⁷. En matière de lutte contre la vacance, le repérage des logements et donc la fiabilité des données le permettant, sont

⁶ Inspection générale des finances – Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, mars 2023.

Rapport de la mission d'information parlementaire dirigée par Mme Annaïg Le Meur et M. Vincent Rolland, députés, sur les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues (hors Île-de-France), avril 2023.

⁷ Référé du Premier Président sur la production et l'utilisation des données nécessaires au pilotage de la politique du logement, 12 mai 2022.

essentiels. Si la base de données « *Lovac* », pour logements vacants, s'est considérablement améliorée au gré d'un développement permettant le croisement de plusieurs autres bases préexistantes, celle-ci se trouve néanmoins confrontée à plusieurs écueils et risques. En effet, la coexistence de deux mesures de la vacance, d'une part *via* le recensement de l'Insee, et d'autre part *via* les déclarations fiscales adressées par les propriétaires à la direction générale des finances publiques (DGFIP), ne permet pas d'aboutir à des constats directement comparables. La suppression de la taxe d'habitation et des données précises sur le parc immobilier qu'elle permettait de recueillir est une réelle difficulté, dans la mesure où le nouveau dispositif « gestion de mes biens immobiliers » (GMBI) géré par la DGFIP n'a pas encore fait la preuve de la fiabilité des informations qu'il collecte⁸. La création de l'outil numérique « *Zéro Logements Vacants* » à partir de la base *Lovac* est toutefois utile pour aider les collectivités à identifier et sensibiliser individuellement les propriétaires de logements vacants.

La coordination avec les collectivités locales reste encore trop faible

Le plan national de lutte contre la vacance des logements a été assorti d'un appel à projets piloté par l'Anah en direction des collectivités, pour les accompagner dans leur démarche de lutte contre les logements vacants. Cet appel à projet n'a intéressé initialement que 237 collectivités ; sur les 44 retenues, seuls une trentaine de projets ont été déposés et financés pour un peu moins d'un million d'euros. En matière de repérage des logements vacants, si la DHUP a effectivement développé des outils de formation, de suivi et d'accompagnement des collectivités, en lien avec l'Anah et l'association Agir contre les logements vacants, la mobilisation des collectivités reste limitée. Une enquête menée par la Cour des comptes auprès de plus de 500 collectivités dans le cadre du présent rapport souligne que la communication mise en œuvre par l'État n'atteint pas sa cible auprès des collectivités locales. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces collectivités ont manifesté leur intérêt et leur mobilisation pour la lutte contre les logements vacants.

⁸ Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers : une campagne 2023 chaotique aux lourdes conséquences financières pour l'État*, rapport public thématique, janvier 2025.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DHUP) Évaluer l'impact du développement de Lovac et Zéro Logements Vacants (ZLV) sur la résorption de la vacance.

Recommandation n° 2. (Anah) Réaliser en 2025 un bilan des actions conduites par les collectivités ayant bénéficié des crédits d'ingénierie de l'agence.

INTRODUCTION

Le parc privé français comptait 32,3 millions de logements en 2022, dont près de 8 millions dans le parc locatif. Parmi l'ensemble des logements du parc privé, un peu plus de 3 millions étaient estimés vacants, soit un taux de vacance de 9,3 %⁹.

Si une part de la vacance relève du fonctionnement normal du marché immobilier et est de courte durée (la vacance dite frictionnelle), l'inoccupation prolongée de certains logements (la vacance dite structurelle) mobilise les acteurs publics, dans un contexte de fortes tensions dans certains territoires, de perte d'attractivité et de déprise démographique dans d'autres. La vacance structurelle des logements est un phénomène complexe relevant de multiples causes, liées aussi bien aux caractéristiques des logements (vétusté, besoins en rénovation, etc.), de leurs propriétaires (âge, mauvaise expérience locative, vacance volontaire, etc.), qu'à des contextes locaux (marché immobilier détendu, localisation peu attractive).

Avec 1,2 million de logements vacants depuis plus de deux ans, la vacance structurelle concernerait 3,5 % des logements du parc privé. Ce taux masque d'importantes disparités géographiques. La très grande majorité des logements durablement vacants se situent dans des territoires détendus, avec des taux pouvant atteindre 8 à 10 % du parc dans certains départements. Dans les zones tendues¹⁰, le taux de vacance structurelle s'établit en moyenne à 1,5 %, représentant un total de 118 330 logements vacants depuis plus de deux ans.



Source : Cour des comptes d'après Lovac

La vacance durable des logements constitue un enjeu aussi bien dans les zones tendues où la demande dépasse largement l'offre, que dans les zones en déperdition démographique, où la baisse de population laisse de nombreux biens inoccupés. Dans les territoires en tension, chaque logement vacant représente une opportunité manquée de répondre à une demande

⁹ Dans la suite du rapport et sauf mention contraire, les chiffres sur la vacance des logements dans le parc privé sont tirés de l'exploitation de la base de données Lovac pour l'année 2022.

¹⁰ Définies comme les communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, listées par le 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.

croissante, renforçant la crise du logement. Parallèlement, dans les zones en déclin démographique, la vacance des logements contribue à la dégradation du tissu urbain et à la dévalorisation des biens immobiliers, fragilisant encore davantage l'attractivité et le dynamisme de ces territoires.

La lutte contre la vacance est considérée par les pouvoirs publics comme un levier essentiel pour revitaliser les espaces en difficulté et répondre aux défis posés par la pénurie de logements en zone tendue. À ce titre, elle est d'ores et déjà intégrée à diverses politiques du logement et de l'aménagement du territoire. La mobilisation des logements vacants contribue ainsi aux objectifs généraux du plan dit « logement d'abord » mis en œuvre par la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal). Le premier plan 2018-2023 faisait principalement mention de la lutte contre la vacance dans le logement social ; la Cour relevait dans le cadre ses observations définitives sur le plan « logement d'abord » en septembre 2020 que cet objectif avait peu été poursuivi. Malgré ce manque de résultat au sein du parc social lors de ce premier plan quinquennal, le second, mis en œuvre depuis 2023, met en exergue le rôle prépondérant du parc privé et fixe comme objectif 30 000 logements nouveaux mobilisés dans le cadre de l'intermédiation locative. Ce dispositif se veut incitatif en favorisant la remise en location des logements au profit de demandeurs par ailleurs éligibles au logement social. De nombreux programmes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) concourent également à la lutte contre la vacance des logements, qu'il s'agisse des programmes « Action Cœur de Ville », « Petites Villes de Demain », « France Ruralités » ou encore « Villages d'Avenir ».

Constatant les limites des outils et initiatives en vigueur, le Gouvernement a annoncé en 2020 un Plan national de lutte contre les logements vacants, dont l'ambition affichée est de redynamiser les territoires les moins attractifs, de créer une offre de logements abordables en complément du parc social dans les zones tendues et de limiter le recours à la construction neuve, afin d'éviter l'artificialisation des sols.

Confié pour sa mise en œuvre à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ce plan n'a fait l'objet d'aucune formalisation des objectifs et moyens qui lui sont assignés ni des engagements des différents acteurs. Il n'a de surcroît été assorti d'aucun indicateur de mesure permettant d'en évaluer l'avancement et d'en apprécier les résultats. Aucun bilan n'a été établi à ce jour.

Ce plan s'attache avant tout à accompagner les collectivités locales pour se doter de moyens afin d'objectiver et de mieux comprendre la vacance des logements sur leurs territoires ; il fait ainsi de la fiabilisation des données permettant le repérage des logements inoccupés et de leur partage avec les collectivités une de ses priorités. Une base de données spécifiquement consacrée à la vacance, le fichier Lovac, a été constituée dans le cadre de ce plan, permettant d'y adosser un outil opérationnel de suivi de la vacance. La mise à disposition de ces outils et données doit permettre d'aider les collectivités à poser les diagnostics préalables à toute ambition de lutte contre la vacance des logements.

Mais au-delà d'une meilleure synergie et d'un meilleur accompagnement des collectivités, le plan national de lutte contre la vacance ne prévoit pas de mesures directes pour réduire le taux de vacance des logements.

Il s'inscrit plutôt en complément d'initiatives déployées par les collectivités locales et de dispositifs nationaux préexistants, tant en matière d'accès au logement que d'aménagement du territoire ou encore d'accompagnement des propriétaires. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) met ainsi en œuvre plusieurs dispositifs qui permettent d'agir directement ou

indirectement pour réduire la vacance des logements, incluant des aides pour la rénovation énergétique et la réhabilitation des habitats dégradés, ciblant les propriétaires occupants et bailleurs, ainsi que des primes spécifiques pour la remise sur le marché de logements vacants, notamment en milieu rural. Des taxes ont par ailleurs été instaurées afin d'inciter, avec une efficacité mitigée, la remise sur le marché des biens vacants (taxe annuelle sur les logements vacants, taxe d'habitation sur les logements vacants).

Dans ce contexte, le présent rapport s'attache, dans un premier temps, à étudier les déterminants de la vacance des logements, la fiabilité des données quantifiant le phénomène et son repérage, et les efforts récents de l'État dans la consolidation de ces données (I). Dans un deuxième temps, le contrôle de la Cour s'est porté sur les leviers d'actions de l'État et des collectivités territoriales en direction des propriétaires en vue de la remise sur le marché des logements vacants (II).

1 MALGRÉ DE MEILLEURS OUTILS DE REPÉRAGE, LA VACANCE DES LOGEMENTS RESTE UN PHÉNOMÈNE MAL APPRÉHENDÉ

La vacance des logements est d'autant plus difficile à appréhender statistiquement qu'elle n'est définie que de manière résiduelle et que sa définition varie selon la méthode d'identification retenue. L'absence d'une mesure partagée de la vacance rend ainsi complexe l'établissement d'un état des lieux précis du phénomène, rendu encore plus ardu par la fiabilité relative des données (1.1).

L'ampleur et les déterminants de la vacance de longue durée, cible de l'action publique, sont toutefois progressivement mieux connus, grâce au développement d'une base de données spécifique, Lovac. La mise à disposition de ces données *via* la solution numérique Zéro Logements Vacants doit permettre aux collectivités de repérer et suivre la vacance de longue durée sur leur territoire (1.2).

1.1 Un état des lieux complexe à établir

La vacance des logements est principalement étudiée et suivie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) d'une part et la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'autre part, sans que ces administrations partagent la même mesure du phénomène (1.1.1). Au surplus, la fiabilité des données disponibles est d'autant plus incertaine que la base de données des redevables de la taxe d'habitation utilisée par la DGFIP n'est plus alimentée (1.1.2). Néanmoins, les données disponibles laissent apparaître une hausse du phénomène de vacance et permettent d'identifier une multiplicité de causes de la vacance durable, liées aux logements eux-mêmes, à leur situation géographique, voire à la situation de leurs propriétaires (1.1.3).

1.1.1 Une absence de définition partagée de la vacance

Il existe principalement deux sources d'information publique sur les logements vacants : d'une part, le recensement général de la population effectué par l'Insee, et d'autre part les données issues des déclarations fiscales. Ces deux sources s'appuient sur des critères différents pour définir la vacance, et surtout, sur des méthodologies d'identification distinctes.

En tout état de cause, un logement vacant est d'abord un logement, c'est-à-dire un local à usage d'habitation, effectivement habitable (« *clos, couvert et pourvu des éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipement sanitaire)* »¹¹).

Ensuite, si un logement vacant est, par nature, un logement inoccupé, il existe, selon l'Insee, plusieurs types d'inoccupation : un bien en attente d'un acheteur ou d'un locataire, un

¹¹ Bulletin Officiel des Finances Publiques, Taxe annuelle sur les logements vacants, BOI-IF-AUT-60.

bien en attente de règlement de succession, un bien conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, ou encore un bien conservé vacant sans affectation précise par son propriétaire¹².

D'un point de vue fiscal, un logement inoccupé au 1^{er} janvier est considéré comme vacant dès qu'il est vide de meubles et n'est pas déclaré comme une résidence secondaire¹³.

Défini de manière « résiduelle » un logement vacant serait donc un local à usage d'habitation qui ne serait ni une résidence principale, ni une résidence secondaire, ni une location touristique, ces deux dernières catégories étant plutôt assimilées à des résidences ponctuellement inoccupées.

Les diverses définitions d'un logement vacant

Selon l'Insee, un logement est vacant s'il est inoccupé et (critères alternatifs) :

- proposé à la vente, 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 ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.).

La définition fiscale prend en compte, quant à elle, plusieurs critères cumulatifs pour définir ce qu'est un logement vacant, à savoir :

- un logement, c'est-à-dire un local à usage d'habitation (appartement ou maison) ;
- habitable, c'est-à-dire clos, couvert et pourvu des éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipement sanitaire) ;
- libre de toute occupation et non soumis à la taxe d'habitation (non occupé au 1^{er} janvier de l'année en application du paragraphe I. de l'article 1407 du code général des impôts) ;
- non déclaré comme résidence secondaire ;
- vide de meubles (ce qui exclut les meublés de tourisme).

1.1.2 L'indispensable fiabilisation des données

Dans le cadre du recensement de l'Insee, les logements vacants sont identifiés comme tels par les agents enquêteurs, sur recueil d'informations auprès du voisinage et de la commune. Depuis 2006, ces enquêtes sont programmées sur un cycle quinquennal glissant : pour les communes de plus de 10 000 habitants, 8 % des logements sont recensés chaque année, soit 40 % sur un cycle de cinq ans. Les chiffres disponibles de l'année n sont les résultats définitifs du recensement au 1^{er} janvier n-3, complétés des estimations provisoires calculées pour les trois années suivantes (n-2, n-1 et n) à partir des séries historiques et de sources complémentaires

¹² <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1059>

¹³ Bulletin Officiel des Finances Publiques, *ibid.*

actualisées plus rapidement¹⁴. L'enquête Logement, réalisée tous les quatre à six ans par l'Insee, permet de conforter et de compléter les informations du recensement par des descriptions plus détaillées de la qualité de l'habitat des ménages et de leur situation financière.

Les données fiscales sont, quant à elles, actualisées annuellement à partir des déclarations collectées auprès des propriétaires, historiquement, *via* la déclaration d'occupation des logements au titre de la taxe d'habitation, et depuis 2023, *via* le dispositif dénommé « gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

La Cour a eu l'occasion d'observer récemment que les dysfonctionnements rencontrés lors de la mise en place de GMBI n'avaient pas permis, au moins en 2023 et 2024, de pallier entièrement les pertes d'informations liées à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales¹⁵ et partant sur les logements vacants. En 2022, un rapport de la Cour avait déjà alerté sur ce risque et des difficultés de corrélation immédiate en matière de données au regard des délais de développement de ce nouveau dispositif¹⁶.

La transition vers GMBI n'est pas sans conséquences sur la mesure de la vacance des logements puisque le fichier « 1767biscom »¹⁷, qui dresse la liste des locaux résidentiels taxables au titre de la taxe sur les logements vacants (TLV) ou de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)¹⁸, était renseigné grâce au fichier de la taxe d'habitation. Cette même source alimentait aussi le fichier des logements par communes (Filocom)¹⁹ et le fichier démographique sur les logements et les individus (Fideli)²⁰, qui constituaient des bases de données présentées comme exhaustives sur les logements et les caractéristiques de leurs occupants avec un chaînage pluriannuel permettant de réaliser des études de panel.

Il demeure que si les données obtenues par l'Insee rendent mieux compte de la vacance des logements que celles issues des déclarations fiscales, elles ne permettent pas d'obtenir d'informations sur les propriétaires, les caractéristiques du logement ou la durée de la vacance. Les données fiscales, quant à elles, souffrent des limites inhérentes à leur origine (aspect déclaratif, biais dû à l'évitement fiscal et à la définition d'un logement vacant comme une catégorie résiduelle), mais ont l'avantage de permettre un suivi de la vacance dans le temps

¹⁴ À savoir les fichiers de la taxe d'habitation (antérieurement à 2023), le répertoire de gestion du recensement (Répertoire des Immeubles Localisés, RIL), Filocom (données fiscales disponibles une année sur deux) et la base de données Sit@del2 (qui rassemble les informations sur les permis de construire délivrés et les mises en chantier).

¹⁵ Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers : une campagne 2023 chaotique aux lourdes conséquences financières pour l'État*, rapport public thématique, à paraître.

¹⁶ Cour des comptes, *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*, observations définitives du 30 mars 2022 ayant donné lieu à un référé du Premier Président en date du 12 mai 2022.

¹⁷ Article L. 135 B du livre des procédures fiscales

¹⁸ Cf. 2.2.2.

¹⁹ Filocom est un fichier produit tous les deux ans par le service statistique du Ministère de la transition écologique à partir de l'appariement du fichier de la Taxe d'Habitation (TH), du fichier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires et du fichier de l'Impôt sur le Revenu (IR). Il permet de décrire la situation des logements (mode d'occupation, durée d'occupation ou de vacance...), leurs caractéristiques (nombre de pièces, année de construction...) ainsi que les caractéristiques des occupants et, le cas échéant, des propriétaires. Les données sont disponibles au niveau de la commune.

²⁰ Produit par l'Insee, Fideli est constitué notamment à partir du fichier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires, du fichier de la taxe d'habitation (TH), le fichier d'imposition des personnes et le fichier des revenus déclarés à l'administration fiscale. Il s'agit d'une base annuelle exhaustive de données statistiques sur les logements et leurs occupants.

grâce à l'identification des logements, ainsi que de fournir une description plus détaillée de ceux-ci et de leurs propriétaires.

Les sources fiscales ont ainsi été privilégiées lors de la création, en 2020, d'un nouveau jeu de données destiné à l'étude de la vacance des logements, le fichier Lovac.

1.1.3 Une multiplicité de causes pesant sur la répartition géographique de la vacance

Les chiffres de la vacance recouvrent des réalités multiples, parmi lesquelles il convient de distinguer deux types de vacance.

La vacance dite « frictionnelle » résulte du fonctionnement du marché immobilier et correspond à la période durant laquelle un bien reste en vente ou disponible à la location en attente d'un nouvel occupant. Temporaire par nature, son taux dépend notamment de la mobilité résidentielle sur un territoire, la rotation des ménages étant très élevée pour le parc locatif privé, mais beaucoup plus faible chez les propriétaires occupants ou les locataires du parc social.

La vacance devient « structurelle » lorsque le bien reste inoccupé pendant une période prolongée (*a minima* un ou deux ans), reflétant alors généralement une inadéquation du logement aux attentes du marché (localisation peu attractive, dévalorisation, ancienneté voire insalubrité, déprise démographique).

Typologies de la vacance

Outre la distinction classique entre vacance frictionnelle (parfois appelée vacance de rotation, ou encore vacance conjoncturelle) et vacance structurelle, d'autres catégories peuvent être définies.

La vacance de première mise en service est un type de vacance frictionnelle correspondant à la période d'inoccupation entre l'achèvement d'un logement et le premier emménagement. Marginale pour les logements construits par les propriétaires occupants et très faible dans le parc social, elle peut être plus importante pour des logements privés mis sur le marché locatif, notamment dans des opérations de promotion immobilière.

La vacance pour travaux recouvre des situations où le bien reste inoccupé le temps de la réalisation de travaux, en vue d'une occupation personnelle ou de la remise sur le marché par le propriétaire. La durée de la vacance peut varier selon l'ampleur des travaux, mais excède rarement une ou deux années.

La vacance de succession correspond aux biens dont la réoccupation ou la remise sur le marché est suspendue par la réalisation de la succession. Cette vacance peut devenir structurelle en cas de difficultés durables (conflits entre héritiers, déshérence, biens sans maître...).

Parmi les sous-catégories de vacance structurelle, **la vacance de rétention** correspond à des logements que le propriétaire maintient volontairement hors du marché. Les raisons peuvent être multiples : logement réservé à un usage futur du propriétaire ou de ses proches, réticence ou désintérêt économique à la mise en location, ou encore attente de travaux à réaliser aux coûts jugés trop élevés.

La vacance d'obsolescence désigne les biens ne répondant plus à la demande, soit par manque de confort, ou parce que leurs caractéristiques ne correspondent plus aux besoins (logements trop petits par exemple).

La vacance des logements destinés à disparaître concerne les biens en attente de démolition ou de changement d'usage, tandis que la vacance liée aux commerces correspond aux logements associés contractuellement à un bail commercial, ou matériellement à celui-ci (parce que la conception des lieux oblige à traverser le commerce pour accéder au logement).

Les bailleurs sociaux définissent pour leur part deux types de vacance : **la vacance commerciale** entre deux locations (proche de la vacance conjoncturelle), qui concerne les logements « en exploitation », et **la vacance technique**, qui comprend les logements retirés de la commercialisation en vue d'une réhabilitation, d'une vente ou d'une démolition.

L'évolution de la vacance globale dans le parc total de logements

Sur l'ensemble du parc social et privé et du territoire national (hors Mayotte), 3,1 millions de logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2024, soit 8 % du parc total, principalement localisés dans des zones en déprise démographique²¹. Ce taux de vacance globale se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE²². À titre de comparaison, en 2018, la vacance touchait 3,5 % du parc social, soit près de 165 000 logements²³, alors que sont construits en moyenne 60 000 logements sociaux chaque année²⁴.

Pour les raisons méthodologiques évoquées *supra*, les estimations de l'Insee ne sont pas directement comparables aux chiffres du secteur privé présentés tout au long de ce rapport, qui sont eux tirés de sources fiscales. Les données de l'Insee ne permettent pas non plus de distinguer la part de vacance liée aux frictions sur le marché de l'immobilier et la part de vacance structurelle. Elles présentent néanmoins l'intérêt de la profondeur historique, et d'offrir un panorama global du parc de logements, aussi bien public que privé.

Depuis 1990, le nombre de logements vacants toutes causes confondues a augmenté de près de 60 % (soit + 1,2 millions de logements vacants), sans pour autant que cette hausse soit continue ou régulière. Elle a néanmoins été particulièrement marquée au cours de la période récente, atteignant + 47,3 % entre 2005 et 2017. En parallèle, le nombre total de logements n'a augmenté que de 41,9 %, conduisant à une hausse de 1,7 point de la part de vacance sur la même période. Cette évolution se retrouve dans la quasi-intégralité des départements (seuls font exception la Corse et l'Hérault), avec une hausse plus marquée dans les départements déjà les plus touchés en 2009²⁵.

²¹ Insee-SDES, [estimations annuelles du parc de logements](#). France hors Mayotte.

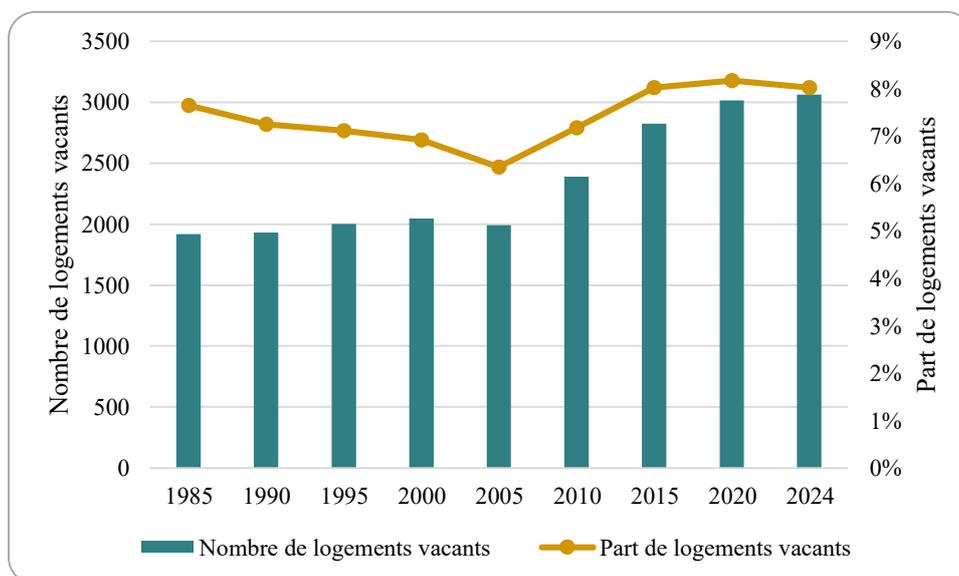
²² OECD, Affordable housing database, HM1.1

²³ Ancols, « La baisse de la mobilité dans le parc social, principale cause de la baisse de la vacance », janvier 2021.

²⁴ En moyenne annuelle sur la période 2014-2023, d'après le service des études statistiques du ministère du logement.

²⁵ Insee, « 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones de déprise démographique », Insee Première, n°1979, janvier 2024.

Graphique n° 1 : nombre (en milliers) et part (en %) de logements vacants dans le parc total de logements



Source : Cour des comptes d'après Insee, estimations annuelles du parc de logements, France hors Mayotte.

L'accroissement de la vacance globale a pu être expliqué dans les années 2010 par un allongement des durées de mise en vente et mise en location des biens sur le marché immobilier, concourant à une hausse de la part frictionnelle de la vacance totale. La hausse du stock de logements durablement vacants pourrait également s'être accélérée sous l'effet d'une perte d'attractivité relative d'une partie du parc résidentiel dans les zones moins tendues, où la construction neuve est restée le principal vecteur de réponse à la demande en logement²⁶.

Le présent rapport s'attache à examiner la composante structurelle de la vacance.

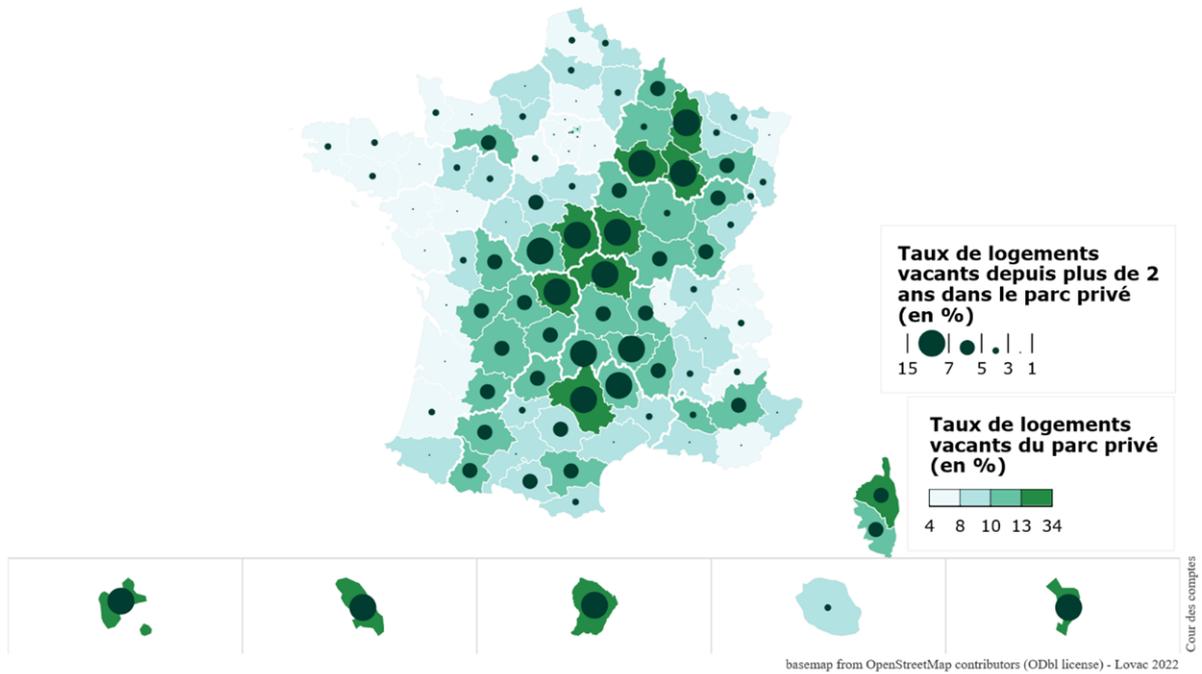
Au sein des 3 millions de logements vacants recensés dans le parc privé, 38 % soit 1,1 million le seraient depuis plus de deux ans, établissant le taux de vacance structurelle à 3,5 %. Les territoires sont diversement touchés : la vacance structurelle est maximale dans les départements d'outre-mer (10,4 % en Guadeloupe, 9,3 % en Guyane, 8,3 % en Martinique) et dans les départements ruraux de l'Hexagone (10,6 % en Creuse, 8,8 % dans la Nièvre, 8,5 % dans la Meuse). Dans les zones tendues²⁷ en revanche, en 2022, 1,5 % seulement des logements étaient vacants depuis plus de deux ans, pour un volume total de 118 330 logements concernés.

Entre 2020 et 2022, sur l'ensemble du parc privé, le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans aurait augmenté de 2,3 %.

²⁶ Inspection générale des finances – Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Évaluation de politique publique, Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, janvier 2016. Tardiveau T. (2020), « La construction et la rénovation des logements privés en France », Trésor-Éco, n° 261.

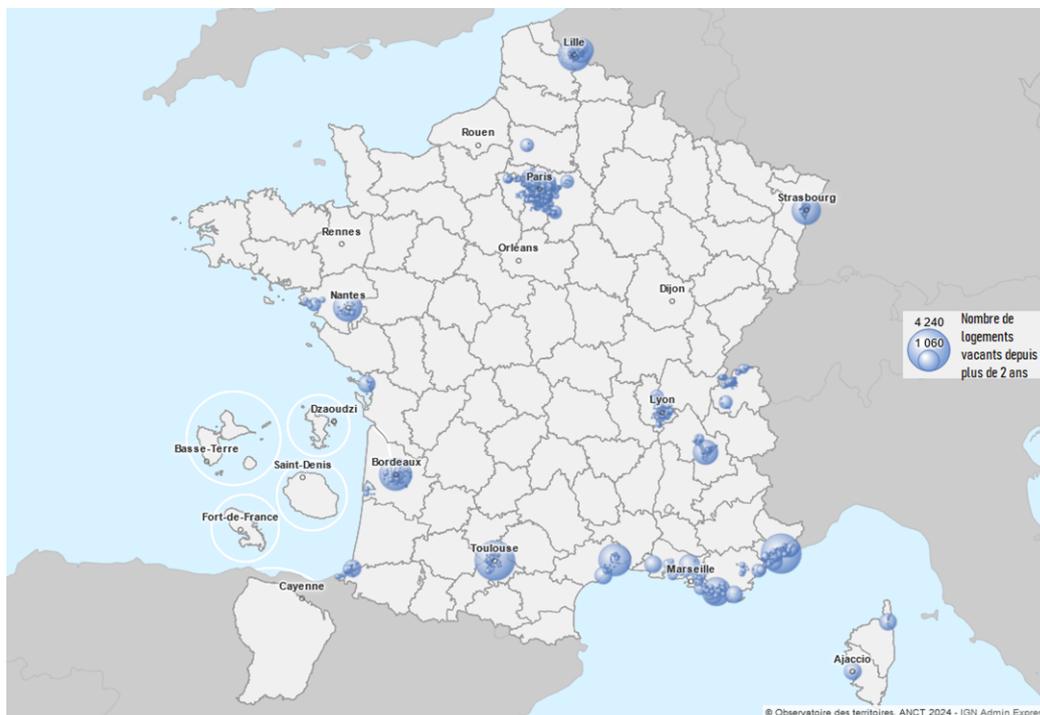
²⁷ Communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, listées par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Carte n° 1 : géographie de la vacance



Source : Cour des comptes d'après Lovac. Note : taux de vacance par département en % en 2022.

Carte n° 2 : répartition des logements durablement vacants en zone tendue



Source : Cour des comptes d'après Lovac. Note : nombre de logements vacants depuis plus de 2 ans en 2022, dans le parc privé et dans les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants.

Selon une étude récente du service statistique du Ministère de la transition écologique (SDES)²⁸, 70 % de la vacance de longue durée serait déterminée par la géographie, les caractéristiques du logement ou la situation spécifique des propriétaires.

Toutes choses égales par ailleurs, la qualité et le confort du logement, notamment une construction ancienne et une petite surface, jouent un rôle majeur sur sa probabilité de vacance (cf. Schéma n°1 et Annexe n°2). 45 % de la vacance durable relèverait ainsi d'une forme d'obsolescence des logements. Les déterminants géographiques sont également une cause significative de vacance structurelle : 42 % des logements vacants depuis plus d'un an se caractérisent par leur localisation dans un bassin de vie à faible tension immobilière, par leur proximité à des lieux de nuisance ou leur situation aux abords des centralités commerciales ou historiques (à l'exception des grandes agglomérations). Un logement a ainsi 4,4 fois plus de chances d'être vacant s'il est situé dans un bassin de vie où les prix de l'immobilier sont les moins chers, par rapport à un bassin de vie où les prix sont les plus élevés (toutes choses égales par ailleurs). Les situations de transmission patrimoniale à l'origine de la vacance dite de succession et la résidence du propriétaire en structure collective (Ehpad, hôpital...) sont aussi un facteur significatif de risque de vacance, bien que concernant une proportion moindre des logements durablement vacants (20 %). Un bien dont le propriétaire est récemment décédé ou réside en structure collective a une probabilité plus de quatre fois supérieure d'être vacant qu'un autre logement.

Schéma n° 1 : probabilités qu'un logement soit durablement vacant



Source : Cour des comptes d'après SDES (2023).

Note de lecture : Toutes choses égales par ailleurs, un logement a 4,4 fois plus de chances d'être vacant depuis plus de deux ans lorsqu'il est situé dans un bassin de vie du premier quintile (le plus bas) des prix de l'immobilier, par rapport à un logement du bassin de vie du quintile le plus élevé.

²⁸ SDES, « Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques », décembre 2023.

Conséquence de la diversité des situations, la lutte contre la vacance des logements, qui concentre ses actions sur la vacance structurelle, répond à des problématiques contrastées selon les territoires. Dans les zones tendues, la mobilisation des logements vacants répondrait *a priori* principalement à une pénurie d'offre, particulièrement d'une offre locative abordable en complément du parc social. En zone détendue, la lutte contre la vacance participerait plutôt de la revitalisation des centralités et de la préservation d'un patrimoine dégradé. À cet égard, la remise sur le marché immobilier des biens n'est pas une issue systématique à la vacance en milieu détendu ; des solutions plus adaptées aux besoins locaux peuvent passer par la démolition ou la transformation du bâti pour accueillir des commerces ou des services à la population. La lutte contre la vacance s'inscrit aussi plus globalement dans les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de transition énergétique du parc de logements en contribuant à l'objectif du « Zéro Artificialisation Nette ».

Dans le cadre de l'enquête menée par la Cour des comptes auprès de 114 collectivités actives dans la lutte contre la vacance, et 189 qui souhaiteraient s'y engager, l'objectif de redynamisation du territoire a été cité comme motivation à agir par 83 % des répondants. Les tensions entre l'offre et la demande sont mises en avant dans 60 % des réponses, et la réduction de l'étalement urbain est mentionnée par 57 % des collectivités déjà actives dans la lutte contre la vacance²⁹.

1.2 La création d'un outil numérique permettant un meilleur repérage de la vacance mais des difficultés persistantes

Les carences de la statistique publique en matière de suivi de la vacance de logements avaient pu être soulignées lors de précédents rapports de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant parus en 2016 et 2018³⁰. Les données du recensement de la population n'offrent en effet qu'une vision instantanée du parc de logements, et jusqu'en 2020, les sources fiscales étaient peu exploitées par les collectivités, faute d'accès facile à ces fichiers et de moyens à consacrer à leur prise en main et à leur analyse.

Des moyens ont ainsi été mis en œuvre pour fournir aux collectivités de nouveaux outils facilitant le repérage et le suivi de la vacance sur leur territoire :

- (i) d'une part, le fichier Lovac, une nouvelle base de données consacrée à la vacance des logements, tirée des sources fiscales (1.2.1);

²⁹ Cf. Annexe n° 1. L'échantillon de collectivités interrogées tend à sur-représenter les communes rurales (87 % des répondants, contre 77 % dans l'ensemble des communes françaises), particulièrement celles à habitat très dispersé, un biais qui doit donc être pris en compte dans l'interprétation des résultats.

³⁰ Inspection générale des finances – Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Évaluation de politique publique, Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, janvier 2016 ; Guide du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant, *Vacance des logements, stratégies et méthodes pour en sortir*, coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'Agence nationale de l'habitat, décembre 2018.

- (ii) et d'autre part, Zéro Logements Vacants (ZLV), une solution numérique alimentée par le fichier Lovac, permettant de visualiser facilement la vacance sur un territoire et d'organiser la prise de contact avec les propriétaires des logements (1.2.2).

Les acteurs de terrain interrogés par la Cour ont réservé un accueil positif à ces nouveaux outils. Avec un coût global de développement de 2,6 M€ entre 2020 et 2024, le fichier Lovac et le produit ZLV offrent une information exploitable pour objectiver l'état de la vacance sur un territoire et permettre les prises de contact avec les propriétaires.

1.2.1 Un effort avéré en matière de collecte de données mais qui reste fragile

Le jeu de données Lovac a été mis en place en 2020 par la DHUP en partenariat avec le Cerema Hauts-de-France dans le but de permettre une analyse approfondie de la vacance de longue durée dans le parc privé. Il est constitué du croisement de plusieurs sources fiscales produites par la DGFIP :

- le fichier « *1767Biscom* », qui recense les locaux résidentiels vacants depuis au moins un an au premier janvier de l'année n-1, et comporte notamment le numéro fiscal, l'adresse, la nature et la valeur locative du local, ainsi que la date de début de vacance ;
- les fichiers fonciers, qui recensent les parcelles, locaux et leurs propriétaires en France, ainsi qu'une description des locaux à usage d'habitation (y compris souvent la date de construction) ;
- la base de données « *Demandes de valeurs foncières* » (DV3F) qui recense les ventes de biens fonciers, bâtis (appartements et maisons) ou non (parcelles et exploitations), à partir des actes enregistrés chez les notaires et des informations contenues dans le cadastre.

Outre l'identification des logements vacants, le traitement de ces différentes sources permet une caractérisation fine de ces logements (taille, année de construction, niveau de confort potentiel) ainsi que de leurs propriétaires. L'ensemble est également alimenté par la Base Adresse Normalisée (BAN), qui précise la localisation des logements.

Le fichier Lovac est accessible sur demande par les collectivités territoriales et les services de l'État à des fins d'étude et de prise de contact avec les propriétaires. Pour chaque millésime, plusieurs tables sont mises à disposition : une base exhaustive de l'ensemble du parc de logements extraite des fichiers fonciers, une table identifiant tous les locaux vacants et une table restreinte aux seuls logements vacants depuis plus de deux ans. Des données agrégées par commune et intercommunalité sont également rendues publiques³¹.

Entre avril 2020 et juin 2024, 2 756 demandes d'accès au fichier Lovac avaient été acceptées, dont 84 % au bénéfice de communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La très grande majorité de ces demandes était effectuée aux fins de production de données statistiques sur les logements vacants (96 % des dossiers déposés, dont un quart pour ce motif exclusif). Deux tiers des accès à Lovac visaient également la prise de contact avec les propriétaires, dans une visée de remobilisation ou de remise sur le marché de leurs biens vacants.

³¹ Et gagneraient à être complétées par le recensement des analyses statistiques tirées de ce fichier et disponibles en libre accès, voire par une publication dédiée.

Par sa construction et sa facilité d'accès, le fichier Lovac permet l'analyse statistique et le suivi de la vacance aussi bien à l'échelle nationale qu'infra-communale, et représente une avancée notable par rapport à l'éclatement antérieur des sources d'informations. Son caractère pluriannuel permet en particulier de mesurer la vacance durable.

Il souffre cependant des mêmes limites en termes de fiabilité que les bases de données qui le composent.

La vacance tend à être surestimée par rapport aux données du recensement et aux repérages de terrain, notamment du fait de l'origine et de la nature déclarative des données fiscales. Les analyses montrent que le nombre de logements vacants en 2020 d'après le fichier Lovac était supérieur de 14 % aux estimations de la vacance selon l'Insee, à périmètre comparable.³²

En outre, des locaux identifiés comme vacants peuvent avoir été reloués ou revendus au moment où le fichier est effectivement exploité. Les délais inhérents au traitement et donc à la mise à disposition du fichier Lovac constituent à cet égard une de ses limites principales, particulièrement en vue de son exploitation opérationnelle par les collectivités. Les millésimes, généralement livrés au premier trimestre de l'année n, présentent en effet des logements réputés vacants depuis le 1^{er} janvier de l'année n-1.

La communauté d'agglomération de Saint Briec Armor a par exemple contacté 270 propriétaires de logements identifiés dans Lovac comme étant vacants depuis plus de 2 ans mais seulement 74 se sont avérés l'être effectivement : 65 étaient sortis de vacance, 67 n'avaient jamais été vacants, et les autres cas recouvraient des situations diverses (logement démolé ou qui n'est pas un local à usage d'habitation, résidence secondaire...). Dans l'ensemble, les remontées de terrain permettent d'estimer qu'environ 25 % des logements réputés vacants dans la base ne le sont pas (ou plus) en réalité, soit qu'ils aient été réoccupés depuis, soit qu'ils aient été identifiés à tort comme vacants.

Jusqu'en 2023 inclus, les données d'occupation issues de la taxe d'habitation connaissaient aussi un différé lié au renseignement des déclarations et à leur traitement, d'environ un ou deux ans selon les services fiscaux. Ces délais devraient être théoriquement dorénavant raccourcis par l'actualisation en continu des statuts d'occupation des logements par les propriétaires eux-mêmes *via* le dispositif GMBI. Depuis la suppression définitive en 2023 de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les données fiscales sur la vacance sont désormais alimentées par le service numérique GMBI, devant permettre à terme de collecter une information fiable et contemporaine sur la vacance. À ce jour, cependant, la transmission de ces informations, au demeurant toujours en cours de fiabilisation, par la DGFIP aux services du ministère du Logement n'a lieu qu'une seule fois par an, ce qui ne permet pas d'exploiter le potentiel de GMBI en matière de mise à jour d'une donnée.

En effet, comme la Cour l'a relevé dans son rapport publié en janvier 2025 sur GMBI³³, la mise en place de cette application connaît des difficultés importantes, qui font peser un risque de dégradation de la fiabilité de Lovac à court terme : données non exhaustives (seuls 82 % des

³² Ces résultats sont corroborés par le Cerema, qui observe que la vacance fiscale est supérieure de l'ordre de 10% à 20% par rapport aux données de l'Insee.

³³ Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers : une campagne 2023 chaotique aux lourdes conséquences financières pour l'État*, rapport public thématique, janvier 2025.

propriétaires de moins de 200 logements ont déclaré le statut d'occupation de leur logement en 2023) et nombreuses anomalies déclaratives (les propriétaires pouvant déclarer de bonne foi un logement « vacant » alors qu'il est occupé à titre de résidence secondaire, par exemple). Les premières analyses à la suite de l'alimentation par GMBI montreraient ainsi une augmentation de 6 % de la vacance du parc de logements entre 2022 et 2023, une évolution bien plus marquée que les années précédentes. Il conviendra de documenter rigoureusement la rupture de série induite par ce changement de source de données³⁴. À cet effet, la bonne communication par la DGFIP au Cerema et à la DHUP des informations relatives à la méthodologie utilisée et aux traitements opérés sera essentielle.

1.2.2 Le développement utile de l'outil Zéro Logements Vacants pour aider les collectivités à sensibiliser les propriétaires

La solution numérique « Zéro Logement Vacant » (ZLV)³⁵ met à disposition des collectivités locales le fichier Lovac sous une forme plus ergonomique (présentation du parc de logement vacants sur le territoire de la collectivité dans un tableau « clefs en main » et une visualisation cartographique) et plus opérationnelle (outil de suivi des prises de contact avec les propriétaires).

Le traitement de la donnée sur la vacance dans ZLV est également plus dynamique que dans Lovac, puisque les informations affichées sur ZLV peuvent être corrigées ou actualisées par les utilisateurs, en fonction de leurs propres enquêtes ou repérages sur le terrain (changement de statut d'occupation, modification des caractéristiques du logement ou de ses propriétaires).

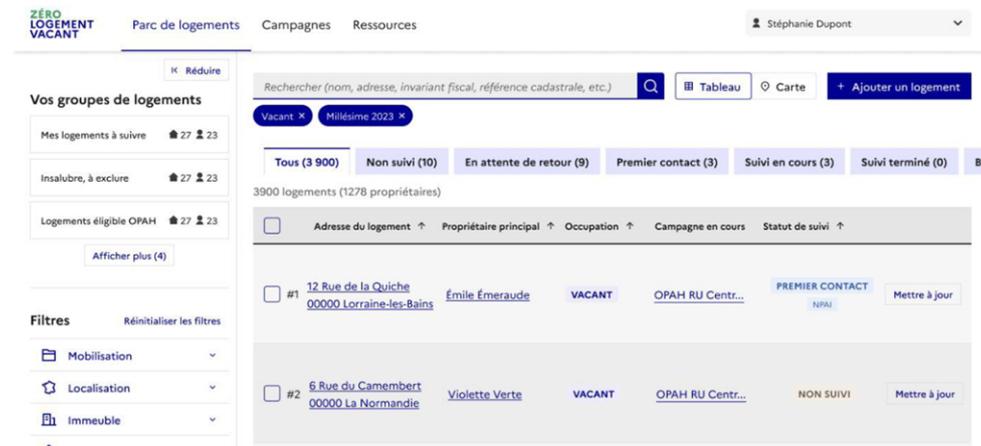
Un des objectifs de ZLV est de faciliter le croisement de la donnée sur la vacance avec d'autres bases, comme c'est le cas depuis 2024 avec les étiquettes énergétiques des bâtiments³⁶. D'autres enrichissements sont prévus (à partir des données des copropriétés, des informations sur les personnes décédées...), et un travail a été engagé afin d'identifier les possibilités d'interopérabilité entre ZLV et Histologe, un outil destiné à la lutte contre le mal-logement.

³⁴ Des investigations sur le sujet doivent être conduites avec la DHUP, la DGFIP et le Cerema en 2025.

³⁵ <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/>

³⁶ Tirées de la Base de données nationale des bâtiments (BDNB) produite par le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, lorsque le diagnostic de performance énergétique est disponible (actuellement, environ un quart du parc serait couvert). <https://www.data.gouv.fr/fr/posts/la-base-de-donnees-nationale-des-batiments/>

Photo n° 1 : aperçu de la solution numérique Zéro Logement Vacant



Source : Site de l'application Zéro Logement Vacant.

ZLV a été développé à partir de 2020 au sein de la Fabrique numérique du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, sous le pilotage de la DHUP. Après confirmation de l'intérêt d'une solution numérique pour aider les collectivités à traiter la problématique de la vacance, un premier prototype a été testé auprès de 57 collectivités lauréates d'un appel à manifestation d'intérêts³⁷. Le produit a été déployé au niveau national en 2022. En 2024, il compte comme utilisateurs 1000 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) couvrant 96 % des communes du territoire. Ces statistiques ne semblent pas refléter la connaissance que les acteurs locaux peuvent avoir de l'outil, notamment à l'échelle communale : l'enquête de la Cour auprès d'un échantillon de près de 500 collectivités, révèle qu'un peu moins d'un quart des répondants seulement a connaissance de l'existence de ZLV. Pourtant, au sein des trois quarts restants, 68 % se déclarent intéressés par l'outil³⁸. En complément des nombreuses actions de communication mises en œuvre³⁹, des efforts supplémentaires ou mieux ciblés pourraient être réalisés afin de toucher davantage de collectivités.

Conçu sous la forme d'une « *start-up d'État* »⁴⁰, ZLV évolue régulièrement pour proposer des améliorations et de nouvelles fonctionnalités à ses utilisateurs à partir de leurs retours d'expérience. Cette approche donne visiblement satisfaction aux utilisateurs

³⁷ Il s'agit de l'appel à candidatures lancé le 20 janvier 2021 dans le cadre du Plan national de lutte contre les logements vacants, qui visait à sélectionner des collectivités pilotes pour l'utilisation de ZLV d'une part, mais également pour l'accès au premier millésime de Lovac et à des crédits d'ingénierie de l'Anah pour la lutte contre la vacance.

³⁸ Cf. Annexe n° 1.

³⁹ A la fois sur Internet (mise en place d'un site vitrine, zerologementvacant.beta.gouv.fr, création d'un compte LinkedIn), et en physique (participation au salon des maires, à des événements locaux, intervention au sein des réseaux professionnels comme les agences d'information de l'habitat).

⁴⁰ Les start-ups d'État cherchent à concevoir des produits numériques en réponse à des problèmes touchant aux politiques publiques ou aux missions de service public. Elles prennent la forme de petites équipes autonomes, travaillant de manière itérative et très proche des utilisateurs finaux. La recherche d'impact et l'amélioration continue sont au cœur de la méthodologie. <https://beta.gouv.fr/manifeste>

destinataires, puisque sur un échantillon de 47 collectivités interrogées par la Cour des comptes, 23 % se déclaraient tout à fait satisfaites et 47 % plutôt satisfaites de l'outil⁴¹.

L'ambition de ZLV est de favoriser le repérage des logements vacants et la prise de contact directe avec les propriétaires afin de les sensibiliser aux impacts de la vacance et aux dispositifs publics les mieux adaptés à leur situation.

Bien qu'il soit difficile d'estimer l'impact propre à ZLV dans la lutte contre la vacance, faute de scénarios contrefactuels et parce que la remise sur le marché des biens vacants ne tient pas uniquement à leur repérage, les résultats apparaissent toutefois positifs.

Entre 2020 et 2024, 6700 logements identifiés grâce à ZLV sont sortis de vacance, représentant 6,6 % des 102 000 logements dont les propriétaires ont été contactés ; 4 800 étaient engagés dans une démarche de sortie à fin 2024⁴². D'après les équipes de ZLV, les données, les modèles de courrier et guides de communication proposés sur l'outil rendraient plus efficaces les prises de contact avec les propriétaires. En 2024, les taux de réponse aux courriers s'établissaient à 12 %, avec de meilleurs résultats sur les campagnes de communication de moindre envergure, sans doute en raison d'un meilleur ciblage⁴³.

La mobilisation des propriétaires de logements vacants semble plus facile dans les marchés immobiliers détendus : on observe ainsi 40 % de réponses des propriétaires contactés grâce à ZLV lorsque le logement est situé en zone détendue (B2 ou C), contre 20 % lorsque le marché est situé en zone tendue (A, Abis ou B1). 12 % des propriétaires en zone détendue ont accepté d'être accompagnés, pour 6 % de logements sortis de vacance *in fine* (contre respectivement 4,7 % et 3 % dans les zones tendues). Les relances paraissent également fonctionner : les taux de propriétaires de logements accompagnés sont deux fois plus élevés chez ceux qui ont fait l'objet de plusieurs campagnes de communication, par rapport aux propriétaires à contact unique⁴⁴.

Des marges d'amélioration peuvent néanmoins être signalées. L'articulation entre le fichier Lovac et le produit numérique ZLV pourrait être clarifiée, notamment dans une perspective d'acquisition par de nouveaux utilisateurs. En matière d'enrichissement de la donnée sur la vacance, le croisement avec des informations sur les permis de construire (Sit@del2) pourrait apporter un éclairage sur les situations de vacance causées par la réalisation de travaux importants ou par une première mise sur le marché. La DGFIP prévoit également que les déclarations de statut d'occupation des logements sur GMBI collectent à partir de la campagne 2025 les motifs de vacance des logements concernés⁴⁵, ce qui enrichirait utilement la connaissance des utilisateurs notamment au sein des collectivités.

⁴¹ Cf. Annexe n° 1.

⁴² Source : DHUP et <https://zlv.beta.gouv.fr/stats>

⁴³ D'après les équipes de ZLV. Une précédente estimation faisait état de 22 % de taux de retour fin 2022, contre 10 à 15 % sur les prises de contact effectuées par les collectivités non outillées. L'indicateur par lequel ces taux étaient calculés n'ayant pas été jugé suffisamment robuste, un changement de méthodologie a conduit à une diminution des taux de retours estimés (14 % en 2022). Ces taux peuvent être améliorés : Saint-Lô aurait un taux de retour de 65%, notamment grâce à un dispositif proactif avec deux volontaires de service civique.

⁴⁴ D'après une enquête menée par l'équipe ZLV sur 28 104 logements contactés *via* l'outil à date d'octobre 2022.

⁴⁵ Plusieurs motifs d'exonération de la TLV ou de la THLV sont en effets prévus, notamment lorsque le logement est vacant indépendamment de la volonté de son propriétaire (faute de trouver un acquéreur) ou lorsqu'il nécessite des travaux importants pour être habitable.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être ouverte afin de capitaliser sur la construction et l'expérience de ZLV et en faire un outil d'aide à la gestion du parc privé plus généraliste au profit des collectivités, qui leur permette de répondre à d'autres enjeux de la politique du logement et de l'aménagement du territoire (habitat dégradé, rénovation énergétique...).

Enfin, il faut rappeler que les défauts de fiabilité du jeu de données Lovac limitent structurellement l'impact de la solution ZLV pour les acteurs locaux. Il conviendrait à cet égard de réfléchir à des voies de fiabilisation de la donnée relative à la vacance à partir des remontées de terrain des collectivités locales, notamment effectuées dans l'outil ZLV, ou à la mobilisation de sources alternatives. Selon l'association Agir contre le logement vacant, l'exploitation des données des fournisseurs d'énergie pourrait être une piste, sous réserve de compatibilité avec le règlement général de protection des données personnelles (RGPD). Ces informations pourraient être croisées avec d'autres données collectées par les services fiscaux, notamment lorsqu'ils procèdent à des rectifications dans le cadre de leurs missions de contrôle.

Le jeu de données Lovac et la solution numérique ZLV offrent désormais la possibilité d'identifier et caractériser l'inoccupation durable des logements du parc privé au sein des territoires. ZLV en particulier apporte aux acteurs de terrain un complément indispensable au fichier Lovac, grâce à son interface ergonomique facilitant le repérage de la vacance et le suivi des prises de contact avec les propriétaires. À ce titre, il apparaît regrettable que ces outils ne soient pas davantage connus par leurs potentiels utilisateurs, pourtant intéressés par les fonctionnalités qu'ils leur apporteraient ; des efforts de communication auprès des collectivités mériteraient d'être réalisés.

<p>Recommandation n° 1. (DHUP) Évaluer l'impact du développement de Lovac et Zéro Logements Vacants (ZLV) sur la résorption de la vacance.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La crise du logement a remis en lumière la problématique de la vacance sans pour autant distinguer les différentes situations qu'elle recouvre. En zone dite tendue, la vacance structurelle représente une perte d'opportunité pour répondre au besoin de logements. En zone dite détendue ou en déprise, la vacance traduit autant les difficultés du territoire qu'elle contribue à les aggraver.

La disponibilité de données fiables permettant de repérer et de suivre la vacance des logements est un préalable indispensable à toute politique publique de lutte contre un phénomène complexe et mal appréhendé. À cet égard, la constitution d'un jeu de données destiné au repérage de la vacance structurelle et sa mise à disposition des acteurs de terrain, notamment les collectivités locales, représente une avancée notable qui mériterait d'être mieux connue au vu de l'intérêt manifesté par ces dernières.

Garantir la crédibilité des données fiscales sous-jacentes reste cependant un enjeu majeur pour assurer la fiabilisation de ces outils et la pérennisation de leur utilisation, et partant l'efficacité des actions mises en œuvre. Une attention particulière devra être accordée à ce titre à l'impact de la mise en place du dispositif « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) quant à la qualité des informations recueillies.

2 LA LUTTE CONTRE LA VACANCE, UNE ACTION PUBLIQUE AUX OBJECTIFS DIFFERENCIÉS QUE LES LEVIERS FISCAUX SEULS NE PERMETTENT PAS D'ATTEINDRE

Les objectifs poursuivis par la lutte contre la vacance reflètent des enjeux différenciés selon les territoires (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). La politique mise en œuvre au plan national en matière de lutte contre les logements vacants repose principalement sur les propriétaires et sur l'action des collectivités territoriales. Les leviers d'action développés depuis plusieurs années se sont multipliés sans démontrer leur efficacité (2.2). Au-delà de ces outils, il ressort qu'un des écueils de la politique nationale est de ne pas avoir été en mesure de mobiliser plus fortement les collectivités sur les dispositifs d'État (0).

2.1 Des objectifs différenciés selon les territoires

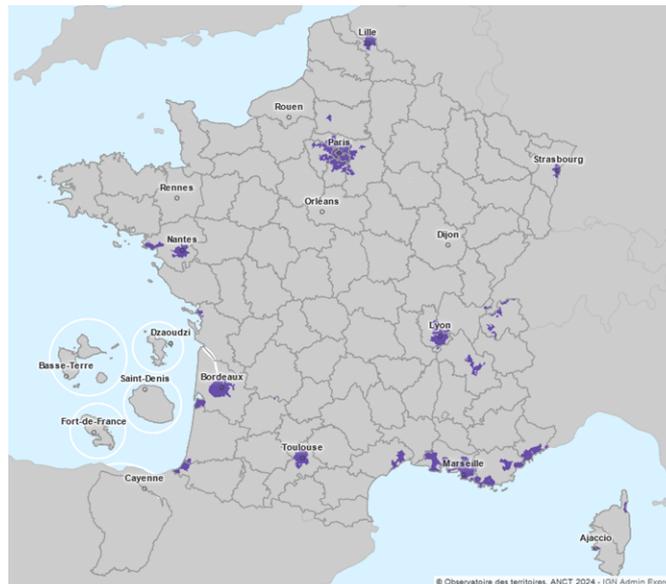
2.1.1 En zone tendue, un faible enjeu d'offre de logements supplémentaire

Depuis la loi Alur⁴⁶, une zone tendue se définit par une zone géographique, plus précisément une agglomération, au sein de laquelle la demande en matière de logement est particulièrement importante en comparaison de l'offre de logements disponibles. Ce sont également des zones d'urbanisation continue comptant en général un nombre d'habitants supérieur à 50 000, où le déséquilibre entre les logements disponibles à la location et le besoin de logements des locataires est avéré. La liste des zones tendues est établie par décret⁴⁷. Ces dernières se trouvent par ailleurs régies par des règles spécifiques en matière de location ou de fiscalité, notamment en matière de logements vacants (taxe sur les logements vacants).

⁴⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Cette définition a été élargie par l'article 73 de la loi de finances pour 2023. Elle correspond à l'article 232, I du Code général des impôts.

⁴⁷ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le 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.

Carte n° 3 : carte des zones tendues au sens de la loi Alur



Source : Cour des Comptes, fond de carte Observatoire des Territoires.

Note : la définition de zone tendue de la loi Alur correspond à celle de l'article 232 1° du Code général des impôts relatif à la taxe annuelle sur les logements vacants (cf infra).

Les logements vacants peuvent constituer un gisement de logements potentiellement disponibles. Il convient néanmoins d'en relativiser l'enjeu, dès lors qu'une partie des zones tendues correspondent également à des zones touristiques où les logements peuvent être utilisés en résidences secondaires ou permettre des locations temporaires de meublés dits « touristiques ».

Par exemple, à Paris, si 128 000 logements sont considérés comme vacants, ce ne sont que 18 600 (soit 1,3 % du parc privé) qui le sont depuis plus de deux ans. On dénombre par ailleurs plus de 134 000 résidences secondaires, 47 500 logements occasionnels (double résidence notamment) et 55 000 annonces de locations hors chambres d'hôtel sur la plateforme Airbnb⁴⁸. La vacance durable ne représente ainsi que 7 % de l'ensemble des logements « sous-occupés » parisiens.

Les logements vacants ne sauraient donc constituer la principale ressource permettant d'amoindrir la tension sur l'accès au logement à Paris, comme dans la plupart des grandes métropoles. Pourtant la multiplication des initiatives locales ou législatives pour réduire l'offre de meublés touristiques atteste que la lutte contre ce type de location est perçue par les acteurs comme aussi stratégique que la résorption de la vacance en tant que telle.

⁴⁸ D'après l'étude de l'atelier parisien d'urbanisme sur les logements parisiens inoccupés, décembre 2023.

2.1.2 En zone détendue : un enjeu d'aménagement du territoire

Dans les marchés détendus qui concentrent, selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 74 % du parc privé durablement vacant, l'enjeu porte souvent sur la revitalisation des centralités et la revalorisation de leur patrimoine à travers la rénovation du bâti existant. Les plans « action cœur de ville⁴⁹ » mis en œuvre depuis 2018 et « petites villes de demain⁵⁰ » lancé en 2020 prennent en compte l'enjeu de la vacance hors zones tendues. Pour autant, en termes de lutte contre la vacance structurelle, il semble que ces dispositifs n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité. La Cour des comptes a eu l'occasion de souligner cette difficulté tant en termes d'évaluation que d'adaptation des moyens réels mis à la disposition des collectivités, voire du cadre contractuel imposé, dans deux rapports récents⁵¹.

Pourtant, au-delà des ambitions de revitalisation et d'élargissement de l'offre de logements, la question de la résorption de la vacance en zone détendue pourrait être complémentaire voire renforcer l'objectif « zéro artificialisation nette⁵² » (Zan) récemment fixé. Cet objectif qui vise à réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, forestiers ou agricoles dans les dix prochaines années et de ne plus artificialiser les sols à horizon 2050 (en balance construction/nouveaux espaces naturels) devrait se traduire dans les faits par le ralentissement des constructions nouvelles au profit de la réutilisation de l'existant. La lutte contre la vacance de logement, est de ce point de vue, un moyen pour élargir l'offre de logement en ne recourant que subsidiairement à la construction neuve.

La politique du logement relève, au plan local, principalement des intercommunalités⁵³. Les plans locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanismes communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUI) sont leurs principaux outils pour agir.

Enfin, il convient de rappeler que les collectivités peuvent mobiliser l'agence nationale de l'habitat (Anah) et, dans des cadres plus particuliers, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) pour la mise en place d'opérations d'aménagement (projets d'intérêts généraux, opérations programmées d'aménagement et d'habitat, plan national de requalification des centres anciens dégradés, plans de rénovation urbaine, etc...) au sein desquelles la résorption de la vacance est systématiquement prise en compte.

2.1.3 L'enjeu de rénovation du parc privé

Les propriétaires sont par nature les principaux acteurs de la mise en œuvre de la lutte contre la vacance de logement. Si les raisons de la vacance sont multiples et pas seulement inhérentes au logement lui-même, l'enjeu de réhabilitation ou de rénovation des logements n'en demeure pas moins majeur.

⁴⁹ Qui concerne 243 communes et qui depuis 2023 se focalise sur les quartiers gare et les entrées de ville

⁵⁰ Qui ciblait 1 600 communes de moins de 20 000 habitants lors de sa présentation en 2023

⁵¹ Rapport de la Cour des comptes sur le programme « action cœur de ville » du 24 juin 2022 et rapport sur l'agence nationale de la cohésion des territoires de février 2024

⁵² Objectif de la loi climat et résilience du 22 août 2021 et loi dite « ZAN » du 20 juillet 2023

⁵³ Lois « Maptam » du 27 janvier 2014 et « NOTRe » du 7 août 2015.

Il le devient d'autant plus que la réglementation évolue pour mieux encadrer la vente et la location des logements. Ainsi la loi Élan a rendu opposable le diagnostic de performance énergétique (DPE) des logements⁵⁴, tandis que la loi dite « climat et résilience » prévoit l'interdiction de la mise en location à partir de 2025 des logements peu performants énergétiquement, classés G par le DPE, à partir de 2028 pour ceux classés F et à partir de 2034 pour ceux classés E. Sont potentiellement concernés par cette interdiction progressive 650 000 logements étiquetés G puis 850 000 logements étiquetés F (représentant respectivement 6,3 % et 10,5 % du parc locatif privé)⁵⁵.

L'Anah, qui a édité en 2018 un guide sur la sortie de la vacance, a pour principale mission de développer un accompagnement technique et financier des propriétaires occupants, comme des propriétaires bailleurs, dans le cadre de dispositifs multiples et complémentaires qui, même s'ils ne sont pas spécifiquement construits en fonction de la vacance, contribuent à réduire le phénomène quand celui-ci est lié à l'état du logement.

Ainsi les propriétaires peuvent mobiliser des financements tant pour les travaux lourds (logements insalubres, indignes ou dégradés) que pour la rénovation énergétique des logements, principalement concentrée aujourd'hui dans le programme MaPrimeRénov'.

A cet égard, la Cour a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que l'atteinte des objectifs en matière de rénovation passait par un encouragement plus fort des pouvoirs publics en faveur des rénovations globales de logement (intégrant la question des copropriétés). Ces rénovations sont aujourd'hui jugées souvent trop onéreuses et difficiles à conduire pour les propriétaires, alors qu'elles permettent la meilleure adaptation des logements en termes de pérennisation et d'isolation de l'existant⁵⁶.

Afin de les accompagner, l'Anah a notamment lancé une expérimentation de territoires démonstrateurs visant à amplifier la rénovation des passoires énergétiques et à améliorer les dispositifs de prévention. Toutefois, ces initiatives restent principalement axées sur l'amélioration de l'efficacité énergétique⁵⁷.

En parallèle, la loi du 9 avril 2024 facilite la rénovation des logements dégradés et insalubres, souvent vacants, en permettant la réalisation des travaux, même en cas de vacance du bien. Cette législation renforce les moyens d'action des autorités pour lutter contre l'habitat indigne, notamment grâce au permis de louer instauré par les collectivités, et par l'interopérabilité des solutions numériques Zéro Logement Vacant et un autre outil consacré à

⁵⁴ Article R126-15 du code de la construction et de l'habitation

⁵⁵ Données au 1^{er} janvier 2023. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-de-logements-par-classe-de-performance-energetique-au-1er-janvier-2023>

⁵⁶ Communication de la Cour au comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population » d'octobre 2023 et Rapport public annuel de la Cour 2023, chapitre sur l'adaptation des logements.

⁵⁷ Lancée au printemps 2021, la communauté des territoires démonstrateurs de la transition écologique a pour objectif de partager des solutions clé en main, à destination de tous les territoires, sur la base d'initiatives déjà expérimentées et approuvées. 14 collectivités locales se sont portées volontaires pour participer à une démarche d'accompagnement visant à valoriser et capitaliser des dispositifs locaux déjà existants et en tester de nouveaux : Mauges Communauté (49), CA Béthune-Bruay Artois Lys Romane (62), CC Chinon Vienne et Loire (37), CA de Saintes (17), CA du Pays Basque (64), Eurométropole de Strasbourg (67), Grand Lyon (69), Ville de Tournus (71), Métropole Nice Côte d'Azur (06), CA de Saintes (17), CA du Pays Basque (64), Eurométropole de Strasbourg (67), Grand Lyon (69), Ville de Tournus (71), Métropole Nice Côte d'Azur (06).

la lutte contre le mal-logement, « Histologe », pour améliorer la connaissance et le suivi des logements vacants.

2.2 De nombreux leviers d'action sans impact significatif

La lutte contre les logements vacants relève de deux niveaux d'action : les dispositifs d'encouragement des propriétaires qui se sont développés récemment, sans prouver à ce jour leur pertinence (2.2.1) ; et les dispositifs de contrainte fiscale, mis en place depuis de nombreuses années, qui montrent quant à eux leur limite (2.2.2).

2.2.1 Des mesures d'encouragement insuffisamment utilisées

2.2.1.1 Les dispositifs « loc' avantages » et d'intermédiation locative

L'un des enjeux de la lutte contre la vacance est de favoriser la mise ou remise en location de logements inoccupés. Pour cela, il est nécessaire de sécuriser les propriétaires. C'est dans cet esprit que se sont construits deux dispositifs devenus complémentaires que sont « loc' avantages » et l'intermédiation locative. Ils contribuent à une mobilisation sociale des logements du parc privé.

La loi de finances pour 2016 a mis en place le dispositif « louer abordable » devenu « loc' avantages » dans la loi de finances pour 2022. Le principe commun de ces deux dispositifs est d'encourager les propriétaires à s'engager dans la location et de bénéficier en retour d'un avantage fiscal. Cet avantage passe par une obligation de conventionnement avec l'Anah⁵⁸. L'avantage fiscal se traduit par une déduction fiscale sur les recettes de loyer. Celle-ci est majorée en cas d'intermédiation locative, dispositif permettant de sécuriser et de simplifier la relation entre le locataire et le bailleur grâce à l'intervention d'un tiers social (opérateur, organisme agréé ou association).

La différence principale entre « louer abordable » et « loc' avantages » réside dans la nature et le calcul de l'avantage fiscal.

La déduction fiscale de « louer abordable » était calculée en fonction des caractéristiques de tension ou non du territoire d'implantation du logement et de la nature sociale ou très sociale de la convention passée avec l'Anah. Cette déduction s'échelonnait entre 15 % en zone détendue pour une convention de base à 70 % en zone tendue dans le cadre d'une convention très sociale. La déduction était portée partout à 85 % dès lors qu'elle s'inscrivait dans le dispositif d'intermédiation locative.

Le dispositif « loc' avantages » en vigueur depuis 2022 intervient de manière différente. Il propose une réduction de l'impôt sur le revenu dont le taux est calculé au regard de l'effort

⁵⁸ Conventions qui permettent d'obtenir des aides pour les travaux (elles peuvent être sans travaux), encadrent les loyers et le niveau de revenu des locataires.

consenti sur le loyer⁵⁹. Le taux de réduction est donc calculé non plus en fonction des caractéristiques tendues ou non de la zone d'implantation du logement mais du niveau de loyer qui doit être inférieur au prix du marché observé à l'échelle de la commune⁶⁰. Trois possibilités sont offertes avec des loyers inférieurs de 15%, 30% ou 45% (si intermédiation locative) par rapport aux prix du marché. En fonction de cette minoration, les réductions d'impôt vont de 15 % à 20 % sans intermédiation locative et jusqu'à 65 % des revenus locatifs dans le cas de l'intermédiation.

Cette modification est présentée par l'Anah comme une réforme de simplification alors que le nombre des conventionnements était passé de 150 000 logements en 2017 à 100 000 logements en 2022. Elle participe également d'une rationalisation de cette dépense fiscale, en ciblant mieux les logements mis à la location à des prix maîtrisés par rapport au marché de l'immobilier local. Les acteurs locaux ont cependant émis des craintes que la réforme désincite les propriétaires à mettre leurs biens à la location à des tarifs avantageux, et que cela puisse nuire en conséquence à la lutte contre les logements vacants. L'association « *Agir contre le logement vacant* » a procédé à une étude globale de l'évolution du nombre de conventionnements dans le cadre de « *loc'avantages* » entre 2020 et 2022 sur les territoires de ses membres. D'après celle-ci, les sept territoires analysés, à l'exception de la métropole de Lyon, enregistraient une baisse des conventionnements de l'ordre de 38 % en moyenne sur deux ans.

2.2.1.2 Une nouvelle prime de l'Anah pour sortir de la vacance en zone rurale

Dans le cadre du programme national France Ruralités, une nouvelle prime de « sortie de la vacance » a été instaurée en 2024. Cette prime vise à mobiliser les logements vacants dans les territoires ruraux, en particulier dans les communes classées 5, 6 et 7 selon la grille de densité de l'Insee, afin d'augmenter le parc locatif de qualité tout en limitant l'artificialisation des sols grâce à la réhabilitation du patrimoine bâti existant. Elle concerne 75 % des communes du programme Petites Villes de Demain et constitue un levier important pour la revitalisation des zones rurales.

D'un montant de 5 000 € par logement, cette prime est destinée aux propriétaires bailleurs qui remettent sur le marché des logements vacants depuis plus de deux ans, situés dans les zones rurales et dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou d'un programme d'intérêt général. Pour en bénéficier, les propriétaires doivent réaliser des travaux subventionnés par l'Anah, dans le cadre des aides qu'elle alloue. Ce nouveau programme, rétroactif au 1^{er} janvier 2024, prévoit l'attribution de 2 500 primes par an pendant trois ans, soit un engagement financier de 37,5 millions d'euros au total. Cette prime vise ainsi à rendre financièrement viables les opérations de remise sur le marché de logements vacants, qui peuvent nécessiter la réalisation de travaux de rénovation parfois onéreux.

Au niveau national, l'Anah indique que ses dispositifs de remontées d'information seront prochainement ajustés pour prendre en compte la nouvelle prime de sortie de la vacance

⁵⁹ L'obligation de s'inscrire dans le cadre d'une convention avec l'Anah demeure.

⁶⁰ A Paris, Lyon et Marseille, les plafonds de loyer sont fixés à l'échelle de l'arrondissement.

et intégrer un suivi de ce segment permettant de faciliter le cumul et la complémentarité des aides.

2.2.2 Des leviers fiscaux aux effets limités sur la résorption de la vacance

Face à la pénurie de logements et pour inciter à la remise sur le marché des biens vacants, plusieurs dispositifs fiscaux existent, parmi lesquels la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

2.2.2.1 L'extension récente de l'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

Créée en 1998, la TLV s'applique aux logements non meublés et habitables, laissés inoccupés dans les zones où la demande en logements dépasse largement l'offre. La loi de finances pour 2023 a élargi son champ d'application, pour l'étendre à un plus grand nombre de communes (de 1 138 à 3 697), et a renforcé ses conditions de mise en œuvre, afin de mieux répondre aux enjeux de logement dans les zones tendues. De son côté, la THLV, prévue par l'article 1407 bis du CGI, constitue un outil fiscal à la main des communes ou, à titre subsidiaire, des EPCI à fiscalité propre, lorsque la TLV ne s'applique pas sur leur territoire. Mise en place après délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis du code général des impôts (CGI), la THLV cible les logements inoccupés depuis plus de deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

La taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants

➤ **La TLV**

Issue de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et codifiée à l'article 232 du CGI, la TLV a été conçue comme une taxe incitative visant à dissuader les propriétaires de laisser inoccupés leurs logements non meublés mais habitables dans les zones dites « tendues ». La TLV a connu un élargissement de son champ d'application en vertu de l'article 73 de la loi de finances pour 2023.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la TLV est applicable non seulement dans le périmètre initial des communes appartenant à des agglomérations 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 mais également dans les autres communes où un tel déséquilibre est également caractérisé.

Les difficultés sérieuses d'accès au logement sont toutefois définies de façon distincte selon l'un ou l'autre de ces deux périmètres : si les critères du niveau élevé des loyers et du niveau élevé des prix d'acquisition dans l'ancien sont communs aux deux périmètres, le critère du nombre de demandes de logement dans le parc locatif social, applicable dans le périmètre « historique » des agglomérations de plus de 50 000 habitants, est remplacé par celui d'une proportion élevée de résidences secondaires par rapport au nombre total de logements dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants. L'article 232 CGI renvoie à un décret qui fixe la liste des communes où la TLV est instituée, formant ainsi le « zonage TLV » et, en creux, le « zonage THLV ». Le « zonage TLV » comprenait ainsi environ 1 100

communes jusqu'en août 2023. Plus de 2 000 communes ont rejoint le zonage TLV, qui s'applique aux impositions établies à compter de 2024⁶¹.

La TLV est due par tout propriétaire d'un logement habitable volontairement laissé inoccupé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du propriétaire. Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de rappeler, au moment de l'entrée en vigueur de la TLV en 1999, qu'au titre de cet impôt, « 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 (...) dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur » et « 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 ». Ces critères de qualification résultent tant de la finalité de cette taxe, incitative à la mise sur le marché de logements dans certaines communes, que de la nécessité de définir des critères objectifs en rapport avec cette finalité.

L'assiette de la TLV est constituée par la valeur locative du logement retenue pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires prévue à l'article 1409 du CGI. Les taux de TLV ont été sensiblement majorés pour les impositions établies à compter de 2023 par l'article 74 de la loi de finances pour 2023 : alors qu'ils étaient initialement fixés à 12,5 % la première année où le logement devient imposable et à 25 % à compter de la deuxième année, ces taux s'établissent désormais respectivement à 17 % et à 34 % les années suivantes.

➤ **La THLV**

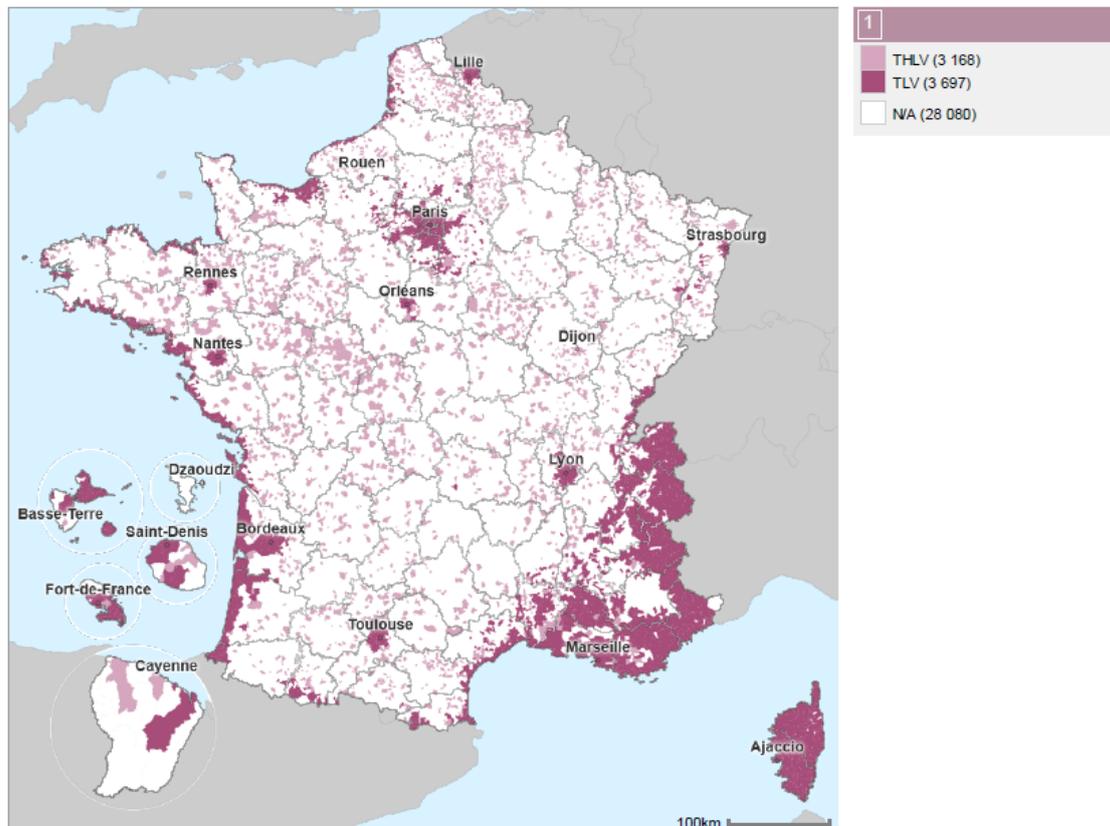
Prévue à l'article 1407 *bis* du code général des impôts depuis 2007, la THLV peut être instituée dans toutes les communes où la TLV n'est pas applicable, après délibération du conseil municipal. L'appréciation de la vacance au sens de la THLV s'effectue de la même manière que celle réalisée au titre de la TLV. Les logements imposables à la THLV sont ceux qui sont vacants depuis plus de deux années consécutives au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cette taxe est due par les propriétaires. Son assiette correspond à la valeur locative du logement déterminée selon les règles générales de la valeur locative des propriétés bâties prévues par le CGI. Le taux correspond au taux de la taxe d'habitation de la commune où se situe le logement.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, [Rapport particulier n°1. Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement](#), décembre 2023.

Jusqu'en 2021, le produit de la TLV était reversé à l'Anah dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Le produit annuel excédant ce plafond était, quant à lui, versé au budget général de l'État. À compter de la loi de finances pour 2022, l'affectation de la TLV à l'Anah a été supprimée et compensée pour l'Anah par une hausse du plafond des recettes issues de la mise aux enchères des « quotas carbone », également affectées à l'Anah.

⁶¹ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le 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

Carte n° 4 : répartition des communes dans lesquelles s'appliquent la TLV et la THLV (2024)



NB : seul 97 % des données ont pu être géolocalisées sur la carte, soit 6 865 communes sur les 7 045 de la base de données.

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP et de la DGFIP (fond de carte : observatoire des territoires – ANCT)

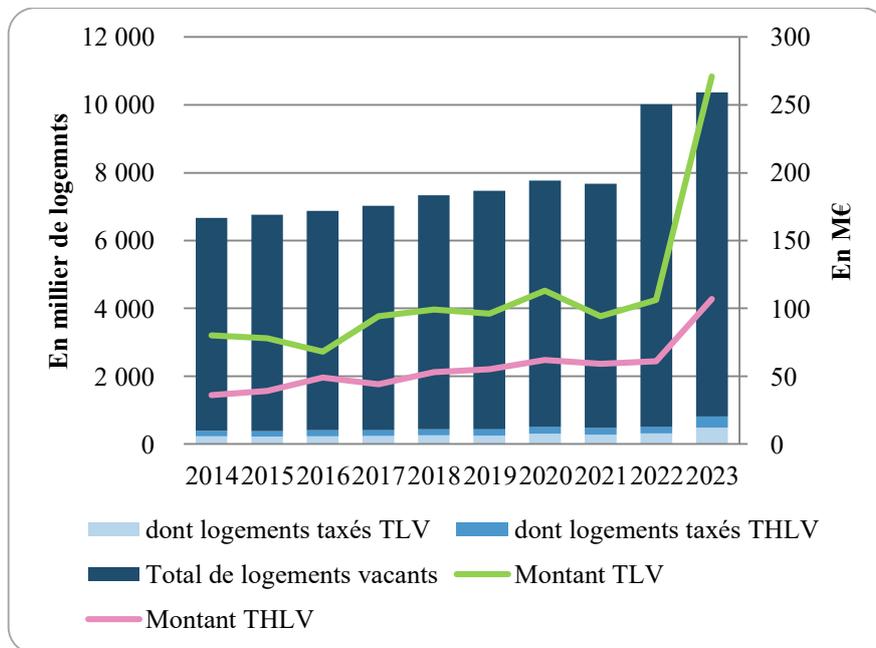
Dans son rapport de décembre 2023 sur la fiscalité du logement⁶², le Conseil des prélèvements obligatoires se fait l'écho de craintes que la mise à jour par la loi de finances de 2023 du zonage de la TLV entraîne des effets de bords sur les recettes fiscales des communes, celles entrées dans le zonage TLV ne pouvant en effet plus instaurer la THLV, dont le produit leur revenait. Ce même rapport critique par ailleurs la cohérence du zonage de la TLV et du zonage dit ABC, qui caractérise les zones géographiques de tension du marché locatif et auquel se réfèrent de nombreux dispositifs fiscaux (Pinel, Denormandie, Loc'Avantages...). « Parmi les 1 151 communes éligibles au zonage TLV, seules 539 sont également classées en zone A et 76 en zone A bis, 505 en zone B1 – tandis que 31 communes classées en zone B2 et C étaient éligibles au zonage TLV. Il existe ainsi 114 communes classées en zone A mais hors du zonage TLV ».

⁶² Conseil des prélèvements obligatoires, [Pour une fiscalité du logement plus cohérente, Rapport particulier n°1, Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement](#), décembre 2023.

2.2.2.2 Une efficacité en matière de recettes fiscales et un enjeu d’articulation avec la taxe d’habitation sur les résidences secondaires

Depuis 2014, selon les données de la DGFIP, le nombre de logements assujettis à la TLV et à la THLV n’a cessé d’augmenter passant de 387 000 à près de 810 000. Corrélativement, les recettes fiscales liées à l’application de ces deux taxes ont fortement progressé, de 80 M€ en 2014 à 271 M€ en 2023 pour la TLV, et de 36 M€ en 2014 à 107 M€ en 2023 pour la THLV. La DHUP précise que l’évolution du rendement de la TLV en 2023, qui devrait se poursuivre dans les prochaines années, serait dû à la refonte du zonage TLV par la loi de finances initiale pour 2023, à l’extension de son champ d’application à 2 263 communes touristiques et tendues ainsi qu’à la majoration des taux de taxation. La THLV semble également suivre une trajectoire dynamique : 6 417 communes l’appliquaient en 2024, soit une hausse de 50 % en l’espace de deux ans.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de logements vacants (en milliers) et du montant de la recette fiscale (en M€) entre 2014 et 2023



Source : Cour des comptes d’après les données de la DGFIP

Selon la DHUP, la TLV est appliquée à une grande majorité des logements susceptibles d’être taxés (81 % d’après les données Lovac 2024), soient les logements vacants depuis au moins un an sur le périmètre géographique concerné par la taxe. Les dégrèvements du fait de cas de vacance involontaire exonérée de TLV restent néanmoins importants (95 M€ en 2022 sur 201 M€ mis en recouvrement).

Surtout, malgré l’extension de leur champ d’application et la majoration des taux de taxation, ces taxes ne semblent pas avoir d’effet significatif sur le volume global de logements vacants qui a fortement progressé au cours des deux dernières années.

L'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et l'inspection générale des administrations (IGA) ont conduit deux missions d'évaluation portant sur les effets de la fiscalité applicable aux logements vacants en 2016 et 2023⁶³. Il ressort de ces analyses que les effets incitatifs de la TLV et de la THLV sur la remise sur le marché des logements vacants n'est pas démontrée. La complexité de l'évaluation est accentuée par le fait que « *la fiscalité intervient en parallèle d'autres déterminants, tels que la rentabilité, la flexibilité et la sécurité des usages* ».

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires précité corrobore ces constats : bien que des études économétriques récentes semblent trouver une corrélation entre la mise en œuvre de la taxe et une baisse du taux de vacance, les évaluations de l'efficacité du dispositif par l'administration ne corroborent pas ces résultats.

A minima, la cohérence des deux dispositifs fiscaux que sont la TLV et la THLV avec les autres impôts rattachables à la détention d'un logement, et particulièrement avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), interroge.

S'agissant de la THRS, prévue à l'article 1407 du CGI, qui s'applique dès lors qu'un logement n'est pas occupé à titre principal, indépendamment de sa localisation en zone tendue ou non⁶⁴. Un dispositif spécifique permet toutefois aux communes dans lesquelles la TLV s'applique de majorer la THRS sur leur territoire, dans le but de lutter contre la sous-occupation des locaux d'habitation. L'article 1407 ter du CGI prévoit ainsi une majoration de 5 % à 60 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires leur revenant au titre des logements meublés⁶⁵.

Seules 255 communes appliquaient cette majoration en 2022, dont plus de la moitié dans les régions Provence-Alpes Côte d'Azur et Île-de-France et moins d'un tiers au taux maximum de 60 %⁶⁶. L'extension récente du zonage de la TLV a toutefois incidemment permis à de nouvelles communes de relever leurs taux : elles étaient ainsi 1461 à l'avoir fait en 2024.

Dans les faits, ainsi que l'ont soulevé la mission IGF-IGA-CGEDD de 2023 précitée et les travaux parlementaires de la loi de finances pour 2023, les différences de régime d'imposition entre la TLV, la THLV et la THRS peuvent entraîner des distorsions incitant les propriétaires à « *optimiser* » en déclarant, à « *tort* », leur logement comme vacant.

⁶³ Janvier 2016 Inspection générale des finances – Conseil général de l'environnement et du développement durable « *Évaluation de politique publique, Mobilisation des logements et des bureaux vacants* » ; Mars 2023 Inspection générale des finances - Inspection générale de l'environnement et du développement durable - Inspection générale des administrations « *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental* ».

⁶⁴ Cette taxe est établie au nom des personnes qui ont la disposition du logement, autrement dit aussi bien le propriétaire que le locataire, pourvu qu'il puisse occuper ledit logement à tout moment. En pratique, la THRS s'applique majoritairement aux propriétaires de ces résidences secondaires, peu de locataires faisant le choix de louer leur résidence secondaire à l'année.

⁶⁵ Ce taux modulable a été introduit par l'article 97 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, en remplacement du précédent taux de majoration uniforme à 20 %, créé par l'article 31 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁶⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente. Rapport particulier n°1, Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement*, décembre 2023.

Tableau n° 1 : comparaison de l'imposition des logements vacants et des résidences secondaires

	Zone tendue	Zone non tendue	
		Pas de THLV	THLV
<i>Logement vacant depuis moins d'un an</i>	0 % (pas de taxation)	0 % (pas de taxation)	
<i>Logement vacant de 1 à de 2 années</i>	17 % (sauf exonération pour cas de vacance involontaire : 0 %)	0 % (pas de taxation)	
<i>Logement vacant depuis plus de 2 ans</i>	34 % (sauf exonération pour cas de vacance involontaire : 0 %)	0 % (pas de taxation)	taux de taxe d'habitation de la commune
<i>Résidence secondaire</i>	taux de taxe d'habitation de la commune +/- majoration de 5 à 60 %	taux de taxe d'habitation de la commune	

Source : Cour des comptes d'après la mission conjointe IGF-IGA-CGEDD sur la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Dans tous les cas, et contrairement au détenteur d'une résidence secondaire, un propriétaire de logement vacant ne sera soumis à aucune fiscalité la première année de vacance du logement. Cette situation favorable peut s'étendre au-delà de cette période si le logement est situé en zone détendue et si la commune n'a pas instauré la THLV. Dans le cas contraire, la fiscalité qui s'applique au logement vacant devient la même que pour une résidence secondaire. S'agissant des zones tendues, il peut être plus intéressant pour les propriétaires d'être soumis à la fiscalité sur les logements vacants lorsque le taux de taxe d'habitation en vigueur dans la commune excède 17 % (la première année) ou 34 % (les années suivantes).

Face à ces constats, des propositions de mise en cohérence des trois taxes que sont la TLV, la THLV et la THRS ont été émises⁶⁷, sans qu'émerge toutefois de réforme consensuelle, notamment au regard des difficultés juridiques et budgétaires potentielles.

2.3 Malgré les efforts, la mobilisation des collectivités sur les dispositifs nationaux demeure timide

Les leviers d'action, qu'ils soient de nature fiscale ou non, nécessitent le concours des collectivités territoriales, principalement des communes et intercommunalités. À ce jour, les initiatives de l'État en termes d'implication des collectivités restent peu mobilisatrices et peu suivies d'effet (2.3.1). Ce constat appelle un besoin de structuration du dialogue entre l'État et les collectivités mais aussi entre les collectivités elles-mêmes (2.3.2).

⁶⁷ Notamment par la mission IGF-IGA-CGEDD précitée ainsi que la mission d'information parlementaire dirigée par Mme Annaïg Le Meur et M. Vincent Rolland, députés, sur les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues (hors Île-de-France), avril 2023.

2.3.1 La mobilisation sur les dispositifs nationaux demeure faible

2.3.1.1 Le faible nombre de répondants à un appel à projet national de lutte contre la vacance

En janvier 2021, un appel à candidatures destiné aux collectivités territoriales a été lancé afin de bénéficier d'un appui renforcé dans la lutte contre la vacance des logements, qu'il s'agisse d'un accompagnement méthodologique (mise en réseau, échanges des bonnes pratiques, etc.), de la mise à disposition de jeux de données Lovac, du déploiement de la solution numérique ZLV ou du déblocage de crédits complémentaires de l'Anah sur l'ingénierie⁶⁸.

Sur les 237 collectivités qui se sont portées candidates⁶⁹, 68 ont été retenues pour expérimenter localement les divers outils déployés. Parmi elles, 57 territoires ont eu accès à la solution ZLV ; 44 étaient identifiées pour bénéficier des crédits d'ingénierie de l'Anah. Ces concours financiers, à hauteur de 1 M€, étaient destinés aux collectivités qui avaient sollicité des financements spécifiques pour renforcer leur dispositif programmé Anah, afin de le rendre plus efficace en matière de lutte contre la vacance. Ils devaient permettre notamment la réalisation d'études approfondies ou encore le renforcement de l'animation et du suivi du dispositif (financement de diagnostics, repérages, définition de stratégie et calibrage de dispositifs locaux touchant à la lutte contre le logement vacant).

L'Anah n'a finalement subventionné les projets que de 30 collectivités pour un montant total de 966 131 €. Certaines collectivités expliquent que leur calendrier budgétaire et les délais de lancement d'un projet ne leur ont pas permis de faire la demande de subvention dans les temps. Aucune évaluation de l'utilisation de ces crédits n'a pour l'heure été réalisée. L'agence précise que l'ensemble de ces financements s'intégrait dans le cadre de dispositifs programmés déjà contractualisés ou en cours d'élaboration visant des objectifs plus larges que la seule lutte contre la vacance des logements. Elle reconnaît néanmoins devoir effectuer un suivi de l'utilisation de ces crédits par les collectivités afin de disposer d'une vision nationale exhaustive des actions engagées et des résultats obtenus.

Recommandation n° 2. (Anah) Réaliser en 2025 un bilan des actions conduites par les collectivités ayant bénéficié des crédits d'ingénierie de l'agence.

2.3.1.2 Des collectivités encore peu impliquées dans la transformation de bureaux vacants en logements

En 2021 et 2022, dans un contexte de transformation du marché immobilier, notamment en Île-de-France, la DHUP a mobilisé un chargé de mission pour travailler sur la transformation de bureaux vacants en logements et conduire une étude visant à développer un service numérique selon l'approche « *start-up d'État* ». Celle-ci a mis en lumière l'impact du télétravail,

⁶⁸ Cet appel à manifestation d'intérêt visait à déployer de manière accélérée sur des territoires pilotes les outils du plan national de lutte contre les logements vacants annoncé l'année précédente.

⁶⁹ Dont 229 dossiers éligibles

estimant qu'il était susceptible d'entraîner un excès de 3,3 millions de m² de bureaux, (soit environ 6,5 % du parc), avec des risques de dévalorisation des quartiers et d'apparition de friches. Selon ses conclusions, la libération de ces surfaces offrirait des opportunités pour développer l'offre de logements par la transformation de bureaux vacants, dans la mesure toutefois où ceux-ci seraient situés dans des zones pouvant accueillir des logements.

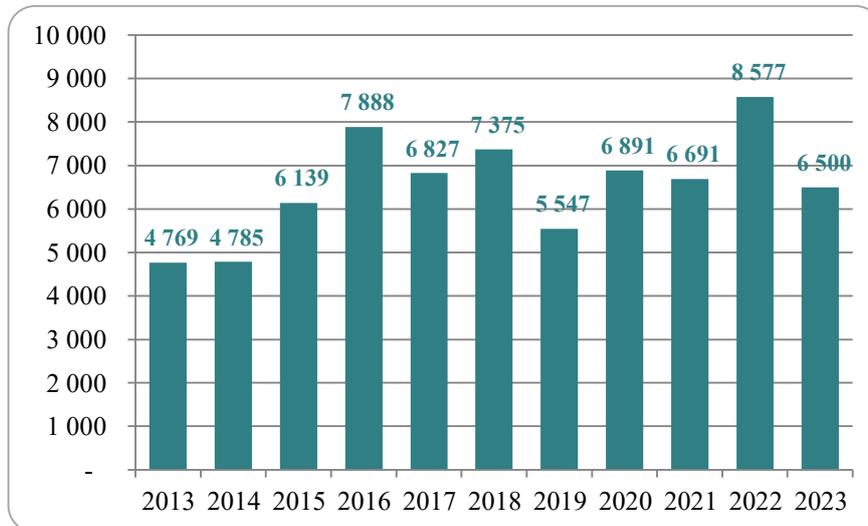
L'approche start-up d'État visait à fournir un service numérique pour permettre aux collectivités d'identifier, anticiper et agir sur la vacance des bureaux. Cependant, elle s'est heurtée à plusieurs limites : manque de sensibilisation des collectivités à ce type de vacance et difficultés à exploiter les données disponibles pour identifier les bâtiments à transformer.

Le fichier Locomvac, accessible aux collectivités (communes et EPCI), établi à partir des données fiscales, dresse la liste des locaux commerciaux et professionnels dépourvus d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE)⁷⁰ qui peut laisser supposer une absence d'activité et donc des locaux inutilisés. Cependant, les données qu'il contient nécessitent d'être retraitées et fiabilisées. En effet, un local vacant au sens de la CFE peut toutefois être occupé par un usager professionnel dont l'activité se situe hors du champ d'application de cette cotisation ou exonérée de cette cotisation à titre permanent. Dès lors, ces données requièrent un examen et un retraitement par les collectivités avant toute transmission aux services des finances publiques des informations nécessaires à l'établissement de la taxe sur les friches commerciales.

De surcroît, les données Locomvac ne sont pas accessibles à la DHUP qui gère la base de données Sit@del, pour suivre les autorisations de construire et les mises en chantier et lui permet d'estimer le nombre de logements issus de la transformation de bureaux, qu'ils aient été vacants ou non vacants. Selon la DHUP, en moyenne 6 500 logements par an ont été autorisés entre 2013 et 2023, avec un pic en 2022 atteignant 8 577 logements autorisés pour des transformations de bureaux. Une proposition de loi⁷¹ visant à faciliter la transformation de bureaux en logements, qui prévoyait la modification de l'article L. 135.B du livre de procédure fiscale pour permettre aux services de l'État de disposer des données sur les locaux commerciaux vacants, serait de nature à en faciliter la démarche.

⁷⁰ La cotisation foncière des entreprises est un impôt local dû par toute entreprise et personne exerçant une activité professionnelle non salariée, sauf exonération éventuelle.

⁷¹ Portée par le député Romain Daubié et déposée le 15 décembre 2023 à l'Assemblée nationale.

Graphique n° 3 : nombre d'autorisations de créations de logements issues de la transformation de bureaux (2013-2023)

Source : DHUP d'après les données Sit@del au 1^{er} avril 2024

Hormis une augmentation notable en 2022, les chiffres des années 2020 à 2023 restent sensiblement identiques à ceux observés depuis 2015, ne permettant pas de conclure à un effet durable et significatif sur l'augmentation des transformations de bureaux vacants en logements.

La vacance des bureaux risque pourtant de s'aggraver en raison d'une demande durablement en baisse (notamment avec la possible pérennisation du télétravail) et de l'obsolescence d'une partie du parc tertiaire actuellement construit. En parallèle, la mise en œuvre de la politique du zéro artificialisation nette renforcera les pressions sur l'offre foncière et les incitations à la reconversion du bâti existant vers d'autres usages. Une veille sur cette problématique apparaît essentielle pour anticiper les évolutions nécessaires et accompagner les collectivités dans ce type de réhabilitation. De plus, la mise à disposition de données consolidées permettant les réflexions sur ce type d'aménagement reste un axe à développer pour apprécier les opportunités de conversion et élaborer des politiques adaptées à ces projets.

2.3.2 Un partenariat entre l'État et les collectivités qui peine à s'affirmer

2.3.2.1 La mise en place d'une plateforme d'échanges collaborative par l'État encore insuffisamment connue

Au début de l'année 2020, la DHUP a lancé la plateforme « Rencontre des Territoires » afin de réunir différentes communautés autour de problématiques d'aménagement, telles que les opérations de revitalisation des territoires, le fonds friche, les outils du foncier, le financement du logement social, le développement des filières vertes ou encore la mobilisation des logements vacants. Cette plateforme offre aux membres de ces communautés un accès centralisé à des informations de référence constamment mises à jour. La plateforme comprend quatre groupes de discussion chargés de la lutte contre la vacance des logements :

- « actualités et ressources nationales » regroupant l'ensemble des actualités nationales sur la mobilisation des logements vacants ;
- « dialogue, entraide et remontées de terrain » permettant aux utilisateurs de partager leurs questions et retours d'expérience (initiatives locales, formations, etc.) ;
- « zéro logement vacant », accessible uniquement aux utilisateurs de l'application ZLV ;
- « Cartoviz Lovac » visant à faciliter la navigation sur l'application.

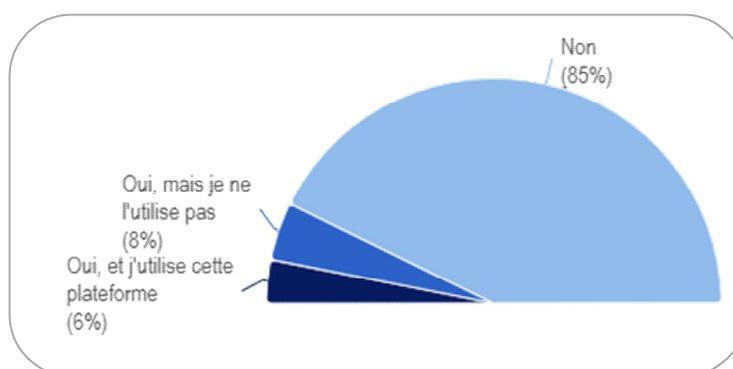
Actuellement, l'accès à ces groupes nécessite de formuler une demande distincte pour chacun d'eux, processus peu pratique pour les nouveaux membres. Afin d'optimiser leur expérience utilisateur et de faciliter l'accès aux informations essentielles, il serait *a minima* pertinent d'ouvrir les groupes « Actualités et ressources nationales » (1 338 membres en juin 2024) et « Dialogue, entraide et remontées de terrain » (1 369 membres en juin 2024) à tous les nouveaux inscrits.

Tableau n° 2 : activités des groupes chargés de la vacance des logements depuis la mise en service de la plateforme (données arrêtées au 13 juin 2024)

	Membres	Articles publiés	Visites
Groupe « Actualités et ressources nationales »	1 338	122	3 524
Groupe « Dialogue, entraide et remontées terrain »	1 369	137	2 884
Groupe « Zéro logement vacant »	715	215	2 382
Groupe « Cartoviz Lovac »	141	8	378
Total		482	9 168

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP

Graphique n° 4 : connaissance par les collectivités de l'existence d'une plateforme d'échanges collaborative consacrée à la lutte contre les logements vacants



Source : Résultat de l'enquête de la Cour des comptes auprès des collectivités

Seulement 14 % des 512 collectivités comprenant 1 349 communes dans 93 départements, ayant participé à l'enquête en ligne de la Cour déclarent connaître l'existence de cette plateforme d'échanges collaborative. Cette situation met en évidence le manque de

visibilité, voire d'accessibilité, de cette plateforme (surtout pour les communes rurales). Malgré son potentiel pour favoriser les échanges entre collectivités mais aussi avec les services de l'État, l'outil n'est pas suffisamment promu ou intégré dans les pratiques des acteurs concernés.

Plus globalement, la multiplicité et l'absence de vision globale des sources d'information à disposition des acteurs qui souhaiteraient se renseigner sur la lutte contre la vacance (page web du ministère, du Cerema, plateforme d'échange, ZLV, ...) nuit vraisemblablement à leur portée. Une rationalisation des plateformes et des sites pourrait être envisagée.

2.3.2.2 Un besoin de coopération entre collectivités pour renforcer leur engagement

Un réseau national de collectivités mobilisées dans la lutte contre le logement vacant existe depuis 2016 et s'est transformé en association depuis 2022 sous l'appellation « *Agir contre les logements vacants* ». Ce réseau regroupe 17 collectivités dont la plupart en zone tendue.

Carte n° 5 : collectivités membres de l'association



*Source : Présentation de l'association Agir contre les logements vacants.
Manquent sur la carte les trois derniers adhérents.*

Si cette association participe depuis 2018 à la mobilisation autour de la lutte contre les logements vacants, en coopérant à l'élaboration d'un guide édité par l'Anah, en participant activement au club des collectivités contre le logement vacant organisé par l'État, en menant un travail de lobbying auprès des pouvoirs publics, elle n'a néanmoins pas encore l'influence des grandes associations nationales d'élus.

De ce point de vue, et les résultats de l'enquête menée par le Cour en attestent⁷², le défaut de coordination des collectivités sur la question de la vacance peut expliquer le manque d'information exprimé.

⁷² Cf. Annexe n° 1

Ce constat ne saurait préjuger pour autant des actions que les collectivités mènent par elles-mêmes ou avec les acteurs locaux tels que le réseau des Adil.

Ainsi, il ressort, au travers des études effectuées par de nombreux territoires, que l'enjeu de repérage et de sensibilisation des propriétaires serait de mieux en mieux pris en compte localement. Il n'en demeure pas moins que l'enquête de la Cour relativise les moyens mis en œuvre ou leur efficacité, notamment au regard de la réalité locale dans les territoires ruraux.

A l'inverse, les territoires particulièrement en tension, où la crise du logement se fait particulièrement sentir, font du sujet des logements inoccupés un enjeu central, à l'instar de Paris. Dans ce territoire, des études précises et recoupées ont été réalisées, intégrant les enjeux croisés entre vacance frictionnelle, meublés touristiques et résidences secondaires⁷³. Des leviers réglementaires et fiscaux y sont utilisés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique de lutte contre la vacance poursuit des objectifs stratégiques difficilement articulés entre eux : en zone tendue, elle est considérée comme une solution à la crise de l'offre et un outil de régulation du marché, tandis qu'en zone détendue, elle est mobilisée aux fins de revitalisation des territoires en déprise. Partout sur le territoire, elle pourrait jouer un rôle dans la lutte contre l'artificialisation des sols qui rejoint les enjeux de rénovation du parc de logements.

Les actions publiques entreprises peinent cependant à donner des résultats probants. Les aides et les mesures d'encouragement à destination des propriétaires, si elles se développent, n'ont pas à ce jour fait la preuve de leur efficacité. Les leviers fiscaux établis depuis plusieurs années permettent des rentrées fiscales en nette augmentation mais sans effets avérés sur la résorption de la vacance structurelle, et ne sauraient en tout état de cause résoudre à eux seuls cette vacance.

Le partenariat avec les collectivités et entre les collectivités reste à ce jour de portée réduite, pénalisant les initiatives nationales nouvelles ou révélant leur inadéquation avec les attentes locales.

⁷³ Agence parisienne d'urbanisme, *Les logements inoccupés à Paris*, 2023.

CONCLUSION

Le succès de la lutte contre les logements vacants suppose d'adapter les leviers d'action en fonction des réalités des propriétaires et de la situation des territoires dans lesquels les logements sont implantés. Cela suppose en particulier de distinguer les enjeux propres aux zones tendues et détendues, que sont d'une part la recherche d'une offre complémentaire de logements et d'autre part la revitalisation du tissu urbain, mais aussi la contribution à la lutte contre l'artificialisation des sols et à la rénovation du parc privé.

C'est donc par une plus forte différenciation des politiques publiques, et notamment par une meilleure prise en compte des expérimentations locales, que l'action publique pourrait parvenir à réduire la vacance structurelle, à défaut de pouvoir l'éradiquer.

La multiplicité des acteurs, qu'ils agissent en faveur de la rénovation des logements, de la sécurisation des bailleurs, de la valorisation des biens par l'aménagement des abords, de la valorisation des loyers n'est pas en soi un problème, pour peu que le cadre d'intervention de la politique publique soit unifié et associe les acteurs privés de l'immobilier aujourd'hui laissés hors du champ d'intervention.

Ce sont principalement les collectivités, par les outils d'urbanisme et d'aménagement, par leur rapport direct et facilité aux propriétaires et par leur marge de manœuvre fiscale qui pourront agir le plus efficacement. Dans ce domaine, il ne serait pas inutile, a priori, que la mobilisation de l'État passe davantage à l'avenir par des partenariats avec les acteurs locaux.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Résultats de l'enquête auprès des collectivités	47
Annexe n° 2.	Les déterminants de la vacance de longue durée	54

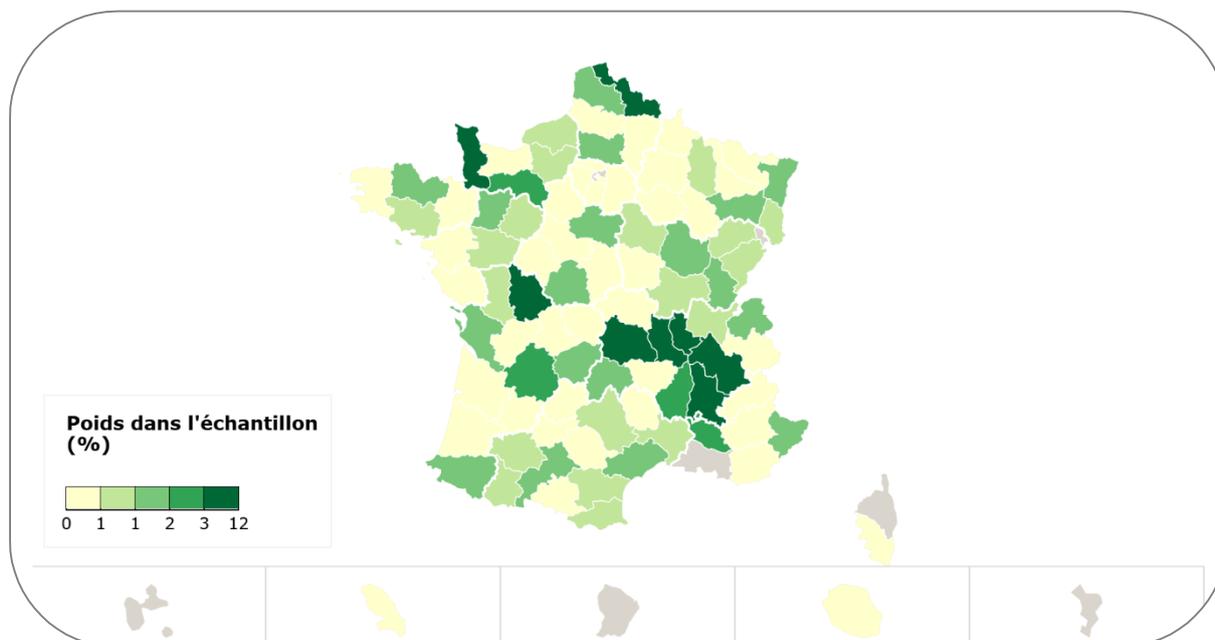
Annexe n° 1. Résultats de l'enquête auprès des collectivités

Une enquête a été menée par la Cour des comptes auprès des collectivités territoriales afin de recueillir leur expérience en matière de lutte contre la vacance, et leur appréciation des dispositifs nationaux et des outils mis à leur disposition.

Description de l'échantillon et de la méthode d'enquête

Le questionnaire a été mis en ligne, d'une part par envoi direct aux 237 collectivités ayant candidaté à l'appel à manifestation d'intérêt de 2021 du Plan national de lutte contre les logements vacants, d'autre part par diffusion par courrier électronique aux membres de différentes associations d'élus locaux (Association des Maires Ruraux de France, Association des Maires de France, Association des Petites Villes de France).

Carte n° 6 : géographie de l'échantillon



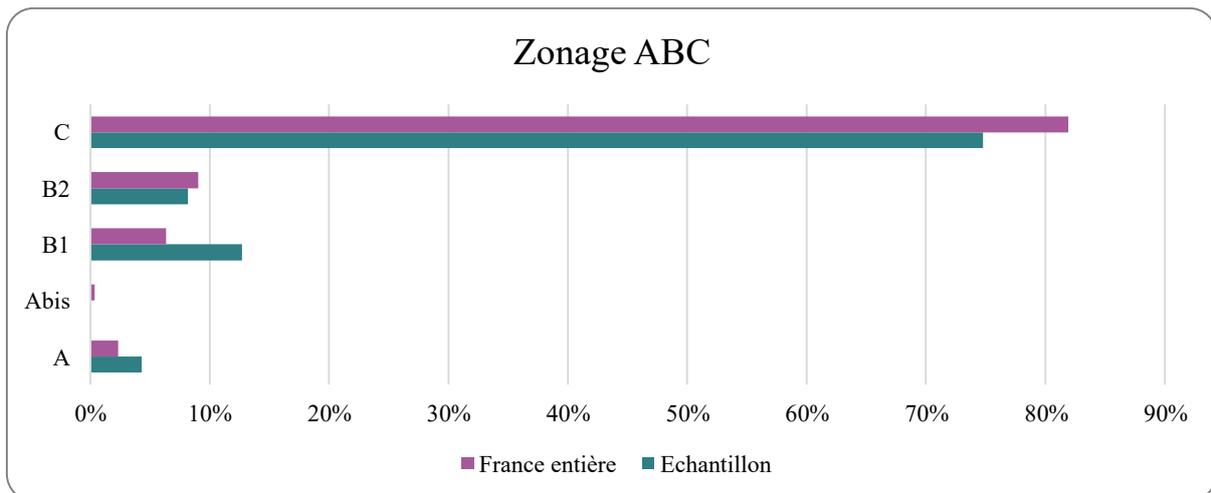
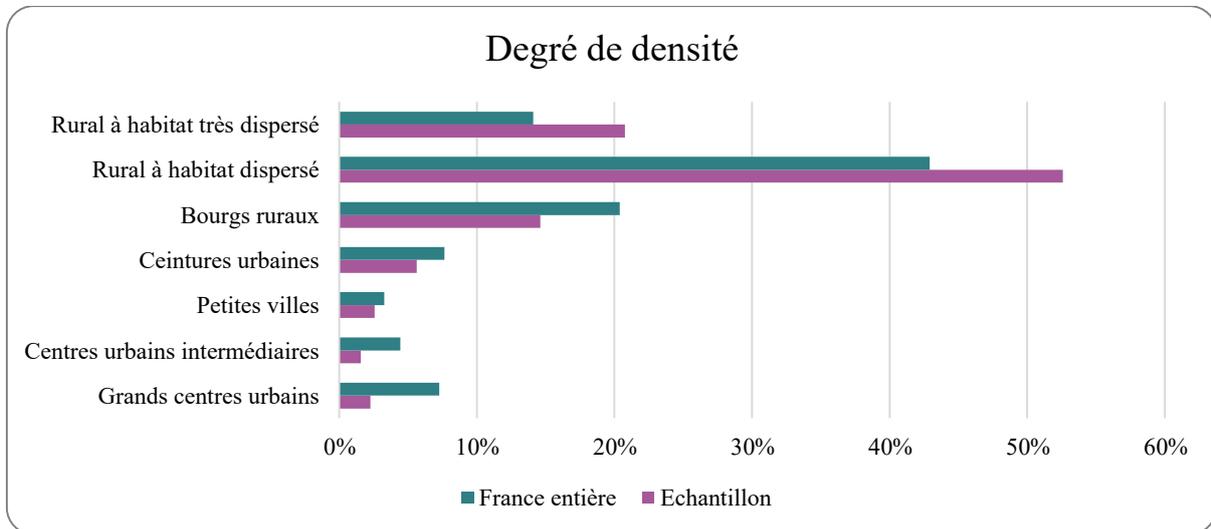
Source : Cour des comptes. Note de lecture : 12 % des communes de l'échantillon se situent dans le département de la Loire.

Ont répondu 512 collectivités recouvrant 1 349 communes dans 93 départements, pour un total de 8,5 millions d'habitants⁷⁴. Bien que significatif par sa taille, l'échantillon tend à sur-représenter les communes rurales (87 % des répondants, contre 77 % dans l'ensemble des communes françaises), particulièrement celles à habitat très dispersé. Ce biais devra être pris en compte dans l'interprétation des résultats. Par ailleurs, la participation à ce questionnaire,

⁷⁴ En considérant uniquement les EPCI et communes ayant répondu à l'enquête. Trois départements ont également participé : la Meuse, l'Aisne et la Haute-Marne.

qui était facultative, présente inévitablement un biais de sélection (73 % des répondants sont ainsi engagés dans une démarche de lutte contre la vacance sur leur territoire).

Graphique n° 5 : représentativité de l'échantillon d'enquête selon la typologie de commune



Source : Cour des comptes, en reprenant la grille de densité communale de l'Insee (en haut) et le zonage ABC défini à l'article D304-1 du code de la construction de l'habitation, en vigueur au 5 juillet 2024.

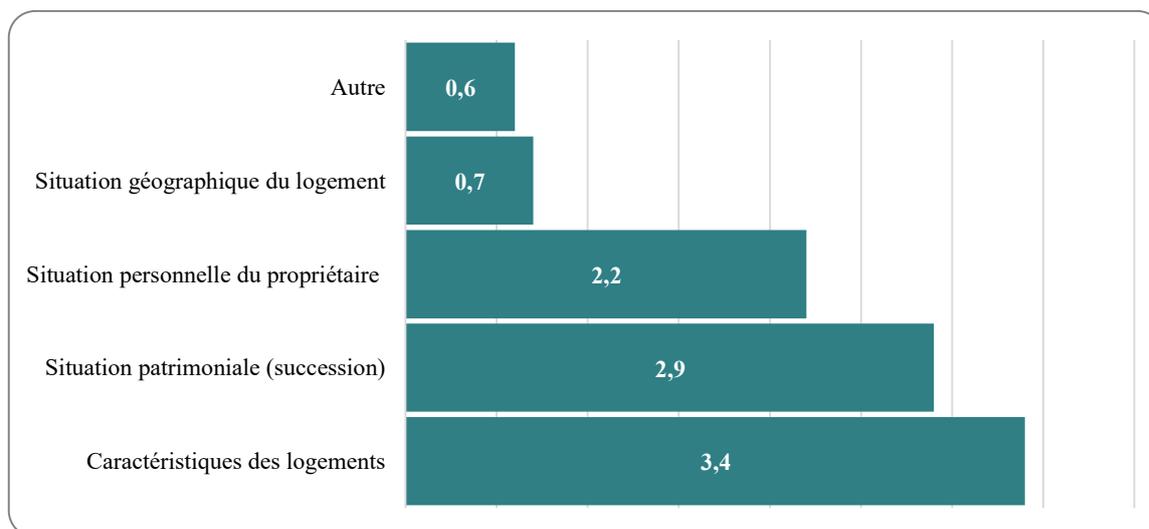
Note de lecture : Plus de la moitié des communes échantillonnées sont de type rural à habitat dispersé, tandis qu'elles représentent 43 % des communes françaises dans leur ensemble.

Résultats

Implication locale dans la lutte contre la vacance des logements

Les collectivités présentes dans l'échantillon affichent un taux de vacance moyen de 9,7 %, et 3,3 % s'agissant des logements vacants depuis plus de 2 ans.

Graphique n° 6 : principaux déterminants de la vacance des logements, classés par ordre d'importance

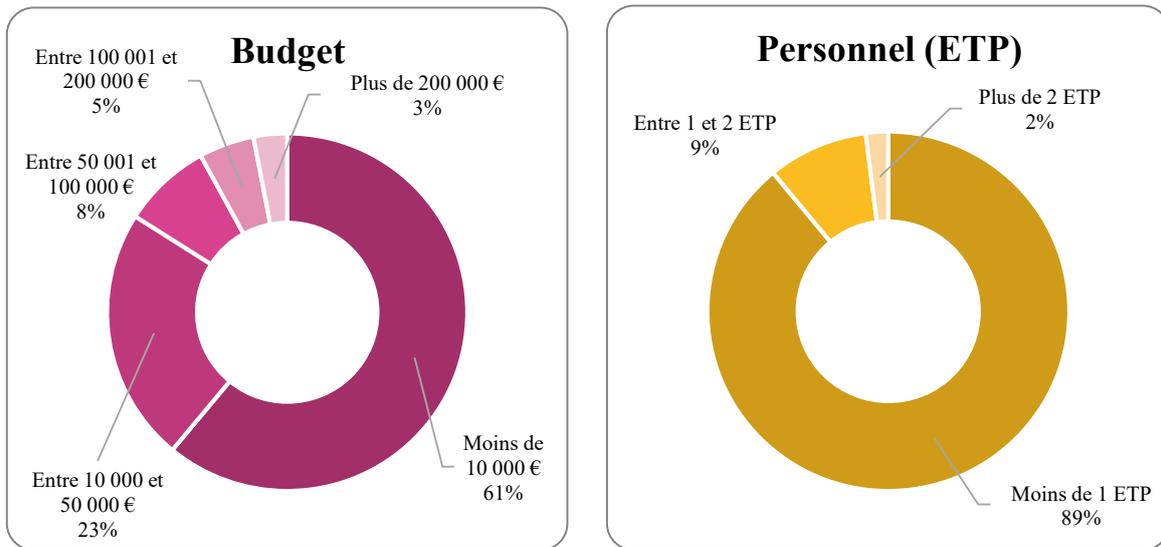


Source : Cour des comptes. Note : Les répondants devaient classer les différentes causes de vacance structurelle par ordre d'importance sur leur territoire. Par « caractéristiques des logements » est entendu par exemple l'ancienneté du logement, sa mauvaise performance énergétique, sa localisation dans une copropriété dégradée, etc. Par « situation personnelle du propriétaire » on entend par exemple les cas où le propriétaire résiderait dans une structure collective (hôpital, Ehpad...), ou réserverait le logement à un futur usage pour lui-même ou ses proches.

73 % des collectivités sont engagées dans la lutte contre la vacance sur leur territoire ou souhaiteraient le faire. La redynamisation du territoire est la première motivation citée (83 % des réponses), suivie par les tensions entre l'offre et la demande (60 %). La réduction de l'étalement urbain est également mise en avant par les collectivités déjà actives dans la lutte contre la vacance (57 % des réponses). Pêle-mêle sont également mentionnés la mixité sociale, la lutte contre l'habitat indigne ou dégradé, le manque de foncier disponible, ou encore l'accueil des travailleurs saisonniers.

Parmi les 23 % de collectivités ayant déjà mis en place un plan local de lutte, la majorité y consacre annuellement moins d'un personnel à temps plein et moins de 10 000 €.

Graphique n° 7 : ressources annuelles consacrées par les collectivités à la lutte contre la vacance



Source : Cour des Comptes. Note : Question posée aux 115 collectivités ayant mis en place un plan local de lutte contre la vacance. Ont été exclus les 20 % de répondants ayant indiqué « ne sait pas » à cette question.

Implication nationale dans la lutte contre la vacance des logements

L'implication des collectivités dans les dispositifs nationaux de lutte contre la vacance est variable. 47 % des répondants affirment avoir connaissance de l'existence du Plan national de lutte contre les logements vacants. Parmi eux, 21 % ont participé à l'appel à manifestation d'intérêt permettant de recevoir des crédits d'ingénierie destinés à la lutte contre la vacance ou d'accéder prioritairement à la base de données Lovac et à la solution Zéro Logements Vacants⁷⁵. Les autres répondants n'avaient soit pas entendu parler de cet appel à candidatures (38 %), soit pas souhaité participer (41 %). 90 % des collectivités interrogées ne font partie d'aucun réseau, association, ou cercle de partage en matière de lutte contre les logements vacants.

À ce jour, le regard porté sur le Plan national est en demi-teinte. Aucun répondant ne s'estime satisfait ou plutôt satisfait des différents outils proposés par le plan (60 % de réponses neutres, 20 % de réponses plutôt insatisfaites, 20 % de réponses pas du tout satisfaites). Bien que l'accompagnement proposé par l'État soit considéré un peu plus positivement (14 % de collectivités tout à fait ou plutôt satisfaites), la moitié des participants jugent le Plan encore insuffisant au regard des enjeux. Le besoin de revoir la fiscalité sur les logements vacants pour la rendre davantage contraignante est ainsi cité plusieurs fois, notamment en relation avec les meublés touristiques et les résidences secondaires. Globalement, les collectivités appellent à davantage de soutien (pour l'ingénierie notamment) et à un renforcement des dispositifs incitatifs à l'égard des propriétaires (aides à la rénovation, avantages fiscaux, révision du Loc'Avantages). Quelques réponses regrettent un Plan inadapté aux enjeux de la ruralité et soulignent le manque de fiabilité des données sur la vacance. S'agissant de l'accompagnement des collectivités par l'État dans la lutte contre la vacance, le principal motif d'insatisfaction, cité dans 79 % des réponses, est la communication insuffisante autour du Plan et des dispositifs

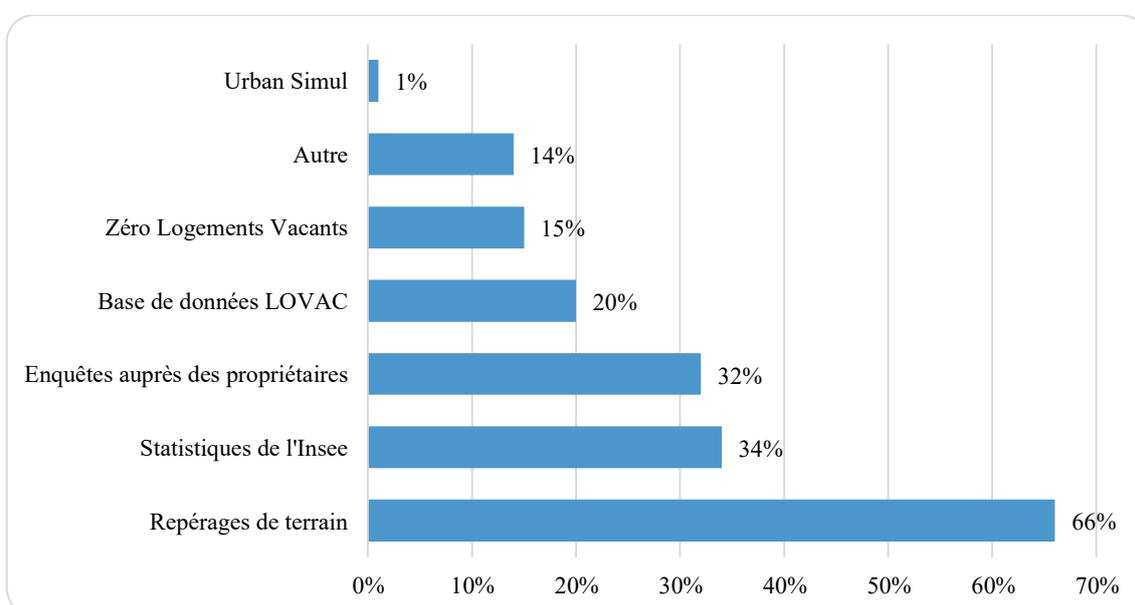
⁷⁵ Les accès à Lovac et à ZLV ont été depuis généralisés.

existants, suivi par le manque de formation aux outils (46 %) et le manque d'écoute des partenaires (25 %). À titre d'exemple, 86 % des collectivités ne connaissent pas la plateforme d'échange collaborative mise en place par la DHUP sur le sujet, et parmi ceux qui la connaissent, plus de la moitié n'utilisent pas la plateforme.

Connaissance opérationnelle de la vacance

Les repérages de terrain sont la source d'information privilégiée par les collectivités pour détecter la vacance sur leur territoire. Le fichier de données Lovac et la solution Zéro Logements Vacants (ZLV) qui l'incorporent figurent néanmoins en bonne place, mobilisés respectivement par 20 % et 15 % des acteurs locaux.

Graphique n° 8 : sources d'information sur la vacance



Source : Cour des Comptes. Note : parmi les 14 % de réponses « Autre » sont cités majoritairement la connaissance du territoire et des administrés (notamment le bouche à oreilles), ainsi que plus rarement les informations fournies par les services fiscaux (fichier 1767biscom, fichiers fonciers).

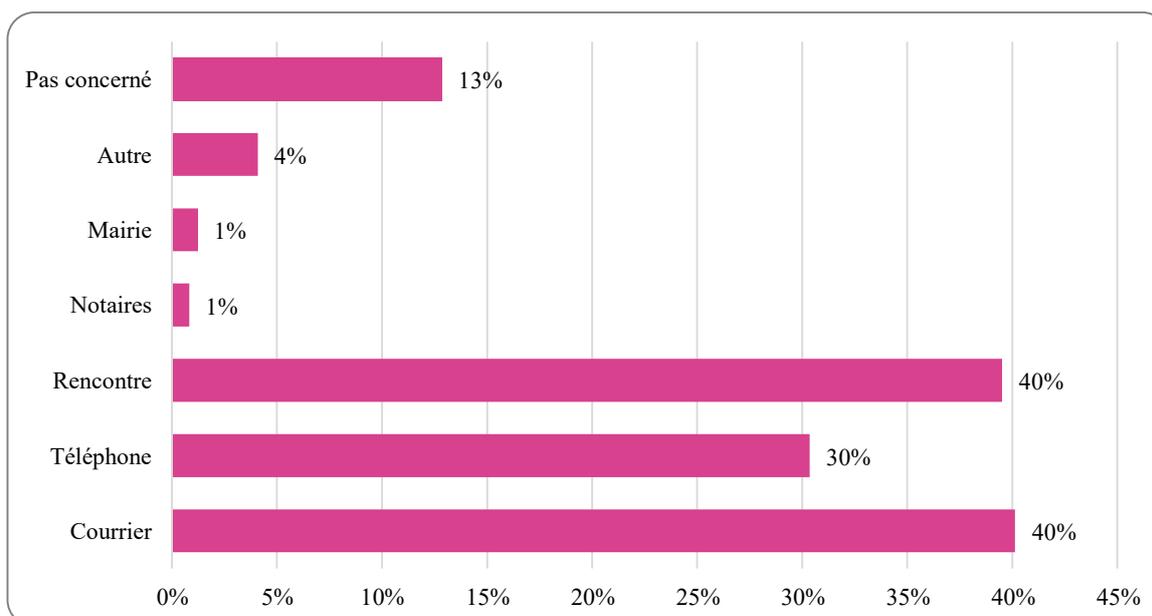
Parmi les 24 % d'utilisateurs de Lovac dans l'échantillon, l'évaluation de la base de données est plutôt positive puisque 53 % s'en estiment totalement ou en partie satisfaits, contre 27 % de réponses neutres et 21 % de réponses négatives (17 % plutôt pas satisfaits et 4 % pas du tout satisfaits). Les motifs d'insatisfaction ont très largement trait aux données elles-mêmes (60 % les jugent peu fiables, 40 % les jugent trop peu précises ou trop anciennes). 20 % des répondants mettent également en avant les difficultés de prise en main de l'outil.

23 % des répondants seulement connaissent la solution ZLV. Parmi eux, un peu moins de la moitié seulement en faisaient usage (les autres étant en attente d'accès ou ne souhaitant pas l'utiliser). L'outil est plébiscité par ses utilisateurs, dont 23 % en sont tout à fait satisfaits, 47 % plutôt satisfaits, 26 % ni satisfaits ni insatisfaits, et 4 % seulement plutôt insatisfaits. Parmi les collectivités ayant appris l'existence de ZLV, 68 % se déclarent intéressés par l'outil.

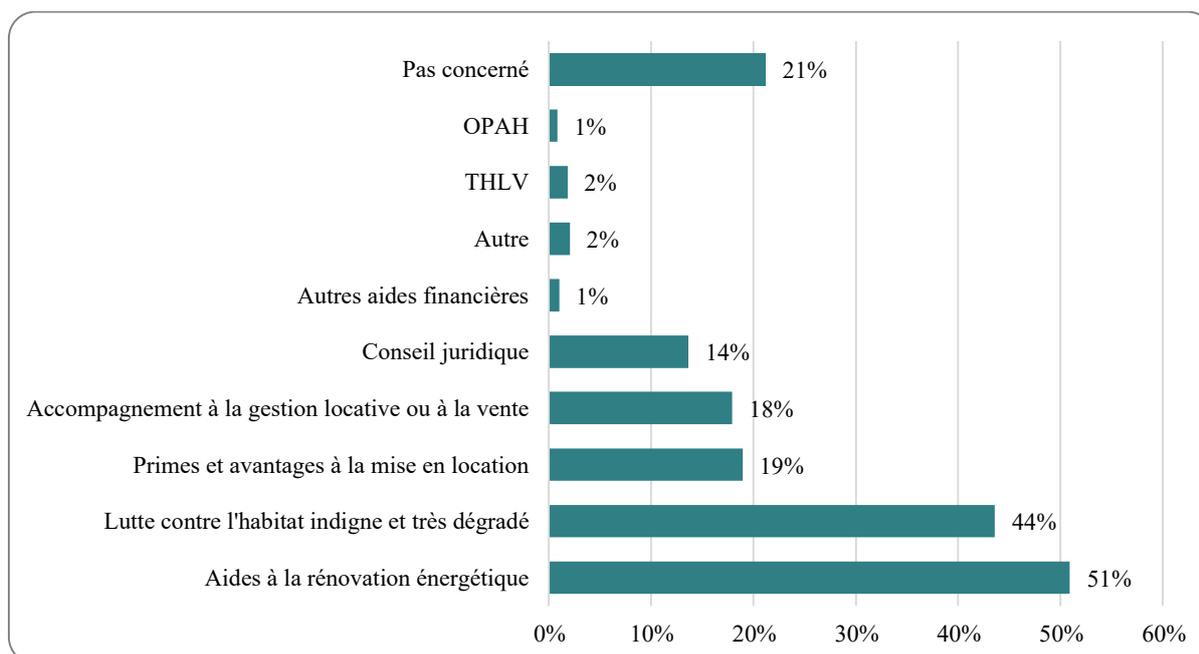
Moyens de lutte contre la vacance

Les prises de contact avec les propriétaires, lorsqu'elles ont lieu, se font majoritairement par l'envoi de courriers. Du fait de la présence de nombreuses communes de petite taille dans l'échantillon, les échanges directs à l'occasion d'une rencontre fortuite ou d'un déplacement au domicile sont également prépondérants dans les modes de contact recensés.

Graphique n° 9 : modes de prise de contact avec les propriétaires de logements vacants



Source : Cour des comptes. Note : la catégorie « non concerné » regroupe aussi bien les collectivités choisissant de ne pas prendre contact avec les propriétaires (notamment parce qu'elles ne cherchent pas à remettre activement des biens sur le marché), que celles souhaitant le faire mais n'ayant pas encore commencé de démarche en ce sens. La catégorie « rencontre » rassemble les déplacements au domicile ou sur le terrain, ainsi que les réponses faisant état de leur bonne connaissance des administrés (particulièrement dans les petites communes). Plusieurs réponses étaient possibles.

Graphique n° 10 : dispositifs d'incitation à la remise sur le marché des logements vacants

Source : Cour des comptes. Note : la catégorie « non concerné » regroupe les réponses de collectivités n'ayant pas de logements vacants sur leur territoire ou n'ayant pas engagé de démarches auprès des propriétaires de logements vacants. La catégorie « autre » recense notamment les accompagnements de nature plus générale, les acquisitions, ou encore les arrêtés de mise en péril ou d'abandon. Plusieurs réponses étaient possibles.

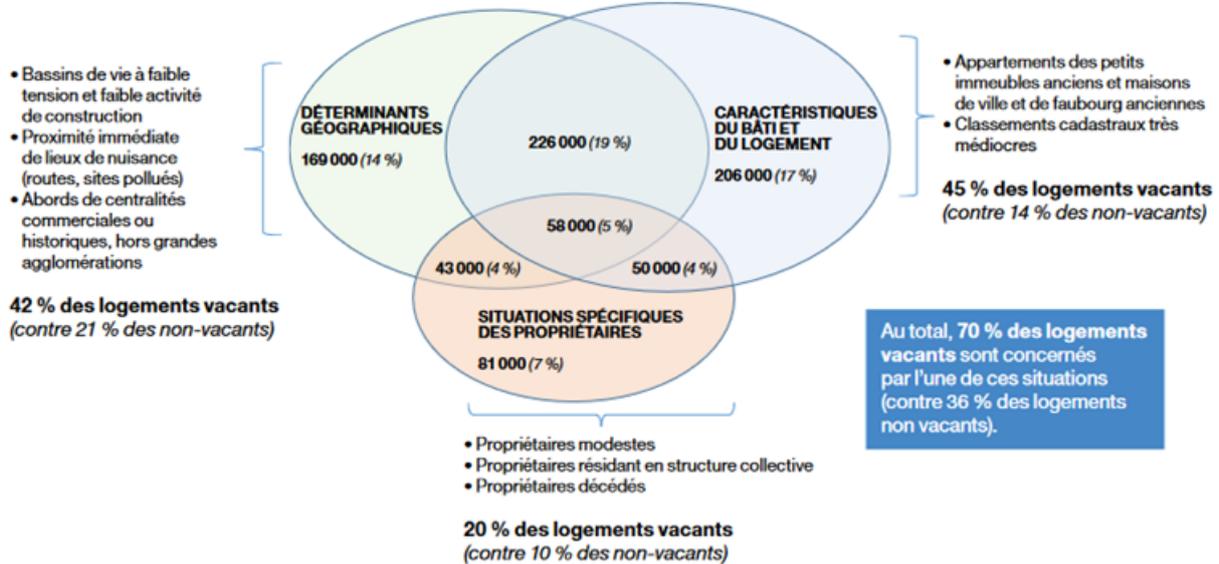
La vacance durable des logements étant par nature multifactorielle, les dispositifs mobilisés afin de remettre des biens vacants sur le marché sont divers. La moindre qualité des logements étant fréquemment en cause, les aides à la réalisation de travaux sont largement mises en avant par les collectivités, qui proposent également des aides financières (primes de sortie de vacance, avantages à la mise en location...) et un accompagnement à la vente ou à la location.

Une dizaine de collectivités ont également cité de leur propre chef la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) comme moyen d'incitation des propriétaires. Dans les faits, la part de l'échantillon concerné par la fiscalité sur les logements vacants est plus importante, puisque 16 % se voient appliquer la taxe sur les logements vacants (TLV), et 24 % ont mis en place la THLV. Plus de la moitié estiment à cet égard que ces taxes ne semblent pas avoir d'impact sur la vacance. En cohérence avec la réponse à la question précédente, 7 % jugent au contraire que l'incitation fonctionne, tandis que 38 % ne se prononcent pas.

Annexe n° 2. Les déterminants de la vacance de longue durée

Typologie des vacances de longue durée

Nombre (et part en %) des logements vacants



Source : SDES (2023). Note : logements détenus par une personne physique et vacants depuis plus de deux ans en 2017.

*5,6 % hors propriété occupante.

** Le nombre de logements indiqués constitue un minorant, l'information disponible ne permettant pas de garantir l'exhaustivité du repérage des cas concernés.

*** Il s'agit ici des cas de décès sans que l'information des nouveaux propriétaires ne soit encore enregistrée par les services fiscaux.

Géographie

La vacance apparaît fortement liée à la situation géographique des logements. Elle est plus élevée dans les aires d'attraction moins peuplées (7 % dans les aires de plus de 700 000 habitants, contre 9,6 % dans les aires de moins de 50 000 habitants), et, au sein d'une même aire d'attraction, il y a davantage de vacance dans la commune-centre que dans les communes périphériques. Les situations sont cependant contrastées selon les territoires, les aires à fort attrait touristique étant par exemple moins touchées que celles qui connaissent un certain déclin démographique (Insee, 2024). La vacance de longue durée serait également plus fréquente à proximité des centralités commerciales⁷⁶ et des lieux de nuisance (9 % de vacance le long des axes routiers importants, 7,4 % à proximité d'un site potentiellement pollué ou dangereux) (SDES, 2023). Dans le parc social également, la vacance non technique est plus élevée en zone détendue. La faible demande sur certains territoires étant un facteur important de vacance aussi bien pour le parc social que privé, les taux de vacance y sont logiquement corrélés : une vacance dans le parc privé inférieure à 8 % est associée à une probabilité inférieure de 3 pts qu'un

⁷⁶ Plus exactement, le taux de vacance en fonction de la proximité formerait une courbe en U : la vacance serait très élevée aux abords directs, minimale à 500m, et à nouveau croissante à plus longue distance.

logement du parc social devienne vacant⁷⁷, tandis qu'une vacance du parc privé supérieure à 12,5 % accroît de 3 pts cette probabilité (Ancols et EY, 2017).

L'importance de ces facteurs géographiques est confirmée grâce à une analyse menée sur un échantillon de 1,2 millions de logements détenus par des personnes physiques et vacants depuis plus d'un an en 2017. **Toutes choses égales par ailleurs, les taux de vacance seraient 3,8 fois supérieurs dans les bassins de vie où les prix de l'immobilier sont les plus bas** (par rapport aux bassins les plus chers), et où les niveaux de construction sont les moins dynamiques (SDES, 2023). La localisation d'un logement social dans un quartier prioritaire de la ville augmenterait de 7 pts la probabilité qu'il soit vacant plus de 3 mois sur une année donnée. (Ancols et EY, 2017).

Caractéristiques du logement

Toutes choses égales par ailleurs dans le parc privé, la vacance est plus élevée lorsque les logements sont (SDES, 2023) :

- **anciens** (x 2,5 pour les logements antérieurs à 1900 par rapport à ceux construits après 2000).
- **petits** (x3 entre les moins de 35 m² et ceux de 125 m² et plus). La vacance est notamment plus élevée pour les appartements que pour les maisons (sauf pour les vacances de très longue durée, supérieure à 5 ans).
- **situés dans des petits immeubles** (x1,2 entre les immeubles de moins de 4 logements et ceux de plus de 10),
- **avec peu d'espaces extérieurs** (x1,4 pour les « maisons de ville » avec une emprise au sol de plus de 70 %).
- **de moindre qualité** (x3 pour les logements « médiocres » ou « très médiocres » comparés aux logements allant de « confortable » à « luxueux »)⁷⁸.

D'après des enquêtes menées auprès de propriétaires, le besoin de travaux serait la première cause de vacance prolongée (IGF, CGEDD, 2016).

Dans le parc social, les logements construits entre 1950 et 1974 ou classés en F ou G d'un point de vue énergétique affichent des vacances plus élevées que la moyenne, tandis que les logements de type T1 apparaissent surreprésentés dans les statistiques de vacances⁷⁹ (Ancols et EY, 2017).

⁷⁷ Par rapport à une situation de référence où la vacance dans le parc privé serait comprise entre 9 et 10,5 %.

⁷⁸ D'après le classement cadastral du logement, conçu par les services fiscaux pour évaluer les valeurs locatives du logement d'après le caractère architectural de l'immeuble, la qualité de la construction, les équipements, etc. Cet indicateur doit être considéré avec une certaine prudence.

⁷⁹ Ce qui s'explique en partie par les dynamiques de remise à disposition des logements, avec de nombreuses entrées de nouveaux logements de petite taille dans le parc chaque année. Les logements entrés en cours d'année dans le parc présenteraient des taux de vacance plus faibles que les logements historiques, ce qui suggère que les relocations se feraient prioritairement dans ces nouveaux logements au détriment des autres.

Les bâtis les plus touchés par la vacance sont les appartements situés dans de petits immeubles anciens ou des maisons anciennes de ville et faubourg.

Typologie du bâti	Logements vacants				Taux de vacance de plus d'un an (en %)	Part du parc (en %)
	Type	Année de construction	Taille du bâtiment	Emprise au sol (en %)		
Immeubles anciens	Appartements	< 1949	≥ 10 logements		4,1	4,9
Immeubles modernes		1949-1974			3,1	7,1
Immeubles contemporains		> 1974			2,3	11,4
Petits immeubles anciens		< 1949	< 10 logements		10,9	8,5
Petits immeubles modernes		1949-1974			6,9	2,4
Petits immeubles contemporains		> 1974			5,0	3,6
Maisons de ville et faubourg anciennes	Maisons	< 1949	≥ 70		10,3	4,0
Maisons de ville et faubourg modernes		1949-1974			7,1	0,4
Maisons de ville et faubourg contemporaines		> 1974			4,8	0,5
Maisons anciennes à emprise au sol modérée		< 1949	< 70		6,7	19,1
Maisons modernes à emprise au sol modérée		1949-1974			2,8	11,1
Maisons contemporaines à emprise au sol modérée		> 1974			1,0	27,0

*Note de lecture : les appartements des « petits immeubles anciens » (immeubles datant d'avant 1949 et comprenant moins de 10 logements) sont vacants dans 10,9 % des cas et constituent 8,5 % du parc dans le champ de l'étude. Le terme « maisons de ville et faubourg » désigne les maisons dont le pourcentage d'emprise au sol est au moins égal à 70 %, par opposition aux maisons à emprise au sol plus modérée, relativement à la taille du terrain.
Champ : France métropolitaine, logements détenus par des personnes physiques.
Sources : Filocom 2017 ; Fichiers fonciers 2017*

Source : (SDES, 2023). Note : logements détenus par une personne physique et vacants depuis plus de deux ans en 2017.

Situation des propriétaires

Pour les logements structurellement vacants détenus par une personne physique (hors propriétaires-occupants d'un unique bien⁸⁰), la vacance est plus fréquente **lorsque les propriétaires ont moins de moyens financiers, résident en Ehpad ou à l'hôpital** (la probabilité de vacance étant alors 6,5 fois plus élevée toutes choses égales par ailleurs) **ou sont mono-propriétaires ou copropriétaires majoritaires d'un immeuble** (avec des probabilités de vacance 1,5 et 1,3 fois supérieures).

De plus, **les logements ayant fait récemment l'objet d'une donation ou succession sont plus souvent vacants**, avec une probabilité de vacance deux fois plus élevée lorsque le bien compte au moins 3 propriétaires indivis (SDES, 2023).

Dans le parc social, les logements détenus par des sociétés anonymes (SA) d'HLM ont une probabilité toutes choses égales par ailleurs de devenir vacants de 5 pts inférieure aux logements possédés par des offices publics de l'habitat (OPH) (Ancols et EY, 2017).

⁸⁰ Pour éviter des biais liés au fait que les propriétaires de plusieurs logements ne présentent pas un profil comparable (économiquement et démographiquement) aux propriétaires d'un unique logement qui est leur résidence principale, on se restreint à cette première catégorie, qui est celle pour laquelle est observée le plus de vacances (10 % de probabilité).

Travaux cités

- Ancols. (2021). *La baisse de la mobilité dans le parc social, principale cause de la baisse de la vacance.*
- Ancols et EY. (2017). *Etude de la vacance non technique des logements des organismes de logement social.*
- IGF, CGEDD. (2016). *Evaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants.*
- Insee. (2024). 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique. *Insee Première*(1979).
- SDES. (2023). Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques.