



Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental

JUIN 2022

Julien **DUBERTRET**
Pierre **CUNÉO**
Léa **MARTY**
Marion **FRÉDY**
Paul **JOHO**

Jérôme **DUCHÊNE**
Marie-Christine **SOULIÉ**

Philippe **DEBROSSE**

Inspection générale des
finances

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Inspection générale de
l'administration



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET
DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA VILLE ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2022-M-014-03

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 014319-01

INSPECTION GÉNÉRALE DES
ADMINISTRATION

N° 22017R

RAPPORT

LUTTE CONTRE L'ATTRITION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES DANS LES ZONES TOURISTIQUES EN CORSE ET SUR LE TERRITOIRE CONTINENTAL

Établi par

PIERRE CUNÉO

Inspecteur des finances

LÉA MARTY

Inspectrice des finances

MARION FRÉDY ET PAUL JOHO

Inspecteurs stagiaires des finances

Avec le concours de

PAUL-ARMAND VEILLON ET

CHLOÉ BEAUDET

Pôle sciences des données de l'IGF

JÉRÔME DUCHÊNE

Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

MARIE-CHRISTINE SOULIÉ

Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

PHILIPPE DEBROSSE

Inspecteur général de
l'administration

Sous la supervision de

JULIEN DUBERTRET

Inspecteur général des finances

- JUIN 2022 -

SYNTHÈSE

En février 2022, le Gouvernement a demandé la mise en place d'une mission interministérielle afin d'évaluer les tensions sur les marchés du logement dans les zones touristiques (à l'exclusion des métropoles) et d'identifier les dispositifs permettant de lutter contre l'éviction dont sont victimes certains ménages actifs, notamment les moins aisés, pour accéder à une résidence principale sur ces territoires tendus.

Sur ces territoires touristiques, qui ne sont pas clairement définis en droit positif, les travaux conduits par la mission ont permis l'objectivation statistique des communes concernées, par un faisceau d'indices liés à la nature des activités économiques qui y sont exercées, aux tensions immobilières à l'achat comme à la location, et aux caractéristiques du parc de logements local, en particulier la densité élevée des résidences secondaires.

Dans ces zones touristiques ainsi identifiées, en Corse comme sur le continent, souvent soumises aux lois Montagne et Littoral, la mission conclut que les déséquilibres des marchés du logement ne sont pas spécifiques dans leur nature, mais qu'ils peuvent y prendre une ampleur particulièrement significative, notamment par leur concentration dans le temps et dans l'espace. À l'instar des métropoles, les prix de l'immobilier y sont élevés, et progressent plus vite qu'ailleurs, notamment compte tenu d'un foncier devenu rare donc cher. Pour des revenus à peine supérieurs à ceux de la moyenne nationale, la conjonction d'un taux d'effort élevé et d'une offre peu abondante peut conduire certaines populations, notamment les primo-accédants et les saisonniers, à devoir modifier leurs projets d'installation, se reporter en rétro-littoral, dans l'hinterland comme en fonds de vallées, voire à y renoncer.

Dans ces zones touristiques, malgré une offre d'hébergement touristique plus abondante qu'ailleurs de nature à réduire les tensions sur les parcs privé et social du fait de l'offre de capacités d'accueil additionnelles – notamment « en saison » –, le développement particulièrement rapide des plateformes numériques d'intermédiation et/ou de transaction a conduit de son côté à une explosion des locations de courte durée et fait émerger de nouveaux besoins et de nouvelles offres, en concurrence avec les marchés plus traditionnels de l'hébergement touristique.

Les études économiques démontrent que le développement rapide des locations de meublés de tourisme accentue les déséquilibres sur les marchés locaux du logement. Pour le locataire, la location meublée est beaucoup plus compétitive que l'hébergement touristique classique sur le plan du prix à la nuitée et au mètre carré par personne, aussi bien pour une personne seule qu'une famille, l'absence des prestations associées à l'hôtellerie ou aux chambres d'hôtes pouvant être préférée à la possibilité de prendre les repas sur place. Cela a conduit à rendre accessible de nouvelles destinations et accroître leur fréquentation. Pour le propriétaire, l'intérêt de cet usage est particulièrement élevé du fait de sa rentabilité, d'une fiscalité attractive, d'une flexibilité de la jouissance du bien, avec moins de risques associés. Les plateformes d'intermédiation numérique comme Airbnb ou Aritel ont facilité la création de revenus complémentaires pour les bailleurs et encouragé une gestion plus active de leur patrimoine immobilier, qui peut être déléguée à des sociétés de services spécialisées. Cette double dynamique intensifie la concurrence des usages des locaux d'habitation et conduit d'une part à une réduction de l'offre de résidences principales en zones tendues et d'autre part entretient l'augmentation des prix de l'immobilier d'autant plus que l'offre de logement est par construction inélastique à court terme.

Rapport

Confrontés à des déséquilibres de même nature, de nombreux pays ont ainsi mis en place des dispositifs de régulation des résidences secondaires dans les zones touristiques les plus attractives : la Suisse a limité le taux de résidences secondaires à 20 % dans l'ensemble des communes, l'Australie ou le Danemark interdisent l'achat de résidences par les non-nationaux. Ces limitations au droit de propriété pour des motifs d'intérêt général ont été justifiées, par la volonté de favoriser l'installation de résidents permanents et les services qui leurs sont offerts en stabilisant une économie locale non exclusivement tournée vers le tourisme.

En France, même si le parc de logements est plus abondant, si la construction est plus dynamique, et les prix de l'immobilier en augmentation moins rapide que dans beaucoup des autres pays européens, la croissance de l'offre de logements ne suffit à pas à satisfaire la demande, en particulier pour les résidences principales compte tenu de la concurrence des usages qui s'intensifie en zones touristiques, entre résidence principale, résidence secondaire, et meublé de tourisme dont l'attractivité est aujourd'hui particulièrement élevée. En effet, dans les zones touristiques, la location de courte durée est systématiquement plus favorable que la location de droit commun, du fait de sa rentabilité (liée à la fiscalité avantageuse des revenus locatifs), de sa flexibilité. Du côté de la demande, les parcours résidentiels se déroulent de manière moins fluide dans ces territoires, tandis que le logement des saisonniers est une difficulté spécifique, qui peut être un frein à leur développement touristique.

Au plan national, des mesures de régulation de la location de courte durée (réglementation du changement d'usage, compensation le cas échéant) et des dispositifs fiscaux ont été mis en place (taxes sur les logements vacants, majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires). Ils sont encore insuffisamment connus et mobilisés par les communes concernées et font l'objet de contrôles peu dissuasifs. L'actualisation à court terme de leur base documentaire paraît utile pour en conforter l'effectivité, la sécurité juridique et l'impact et en permettre un usage plus affirmé par les collectivités, dans des modalités à adapter à chaque situation. La mission souligne à cet égard que la régulation doit être proportionnée aux enjeux économiques et aux atteintes aux droits, mais surtout qu'elle ne doit pas s'effectuer uniquement sur la partie « visible » du phénomène des locations de courte durée, sauf à accélérer l'éviction vers des systèmes de transaction de pair à pair moins contrôlés, plus occultes, et dont la régulation est encore plus malaisée.

Du côté de la fiscalité, malgré des décisions récentes tendant à leur extinction progressive, les incitations en faveur des meublés de tourisme continuent de mobiliser une part importante de la dépense fiscale, pouvant devenir incohérentes dans des territoires touristiques particulièrement tendus, avec l'utilisation des outils de régulation, voire de limitation, mis progressivement à disposition des collectivités locales par le législateur. Il est recommandé d'en accélérer l'extinction définitive.

À moyen terme, les outils de fiscalité sur les logements doivent permettre d'inciter à l'usage en tant que résidence principale, en réduisant les avantages fiscaux dont bénéficient les locations de courte durée. La réglementation, notamment en matière de performance énergétique, doit s'inscrire en cohérence et faire converger autant que possible le régime des différents usages, en soumettant en particulier la possibilité de louer à courte durée aux mêmes exigences environnementales que les résidences principales.

Les exécutifs locaux ont un rôle essentiel à jouer pour arbitrer entre le développement touristique, qui est parfois l'activité dominante de leur territoire, et le logement de leurs habitants permanents qui sont aussi indispensables au fonctionnement de l'activité touristique dans les métiers de proximité (services publics locaux, commerces, services de santé et d'aide à la personne...) et dont les revenus sont souvent faibles au regard du prix de l'immobilier du secteur.

Rapport

La fiscalité sur les logements vacants (en généralisant le modèle de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), décidée et perçue par les communes) et celle sur les résidences secondaires (taxe d'habitation reliquataire et majorations éventuelles, distinction selon l'usage et le nombre de résidences secondaires au sein du patrimoine immobilier du foyer fiscal) doit pouvoir être confortée sur la base de zonages unifiés et actualisés régulièrement pour retracer de manière plus dynamique l'évolution des tensions immobilières et avoir un effet plus efficace et proportionné sur les usages concurrents.

Le produit fiscal correspondant pourra utilement accompagner les actions locales visant à corriger les principaux déséquilibres dans ces territoires, dans un contexte de lutte renforcée contre l'artificialisation des sols limitant, à terme, la construction sur du foncier non-bâti : acquisition de fonciers stratégiques (préemption, mobilisation des établissements publics fonciers d'État et locaux (EPF(L)), bail réel solidaire (BRS) notamment), surélévation et rénovation du bâti existant notamment des copropriétés dégradées et/ou en voie d'obsolescence, mise en œuvre d'outils de programmation des politiques de l'habitat et en particulier des zonages privilégiant les résidences principales, incitation au propriétaire pour la location de droit commun de son logement en tant que résidence principale, logement social et intermédiaire en particulier.

Il est par ailleurs fortement recommandé de mettre à disposition (de préférence sous l'égide de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)) le tableau de bord des tensions immobilières au niveau communal développé dans le cadre de la mission pour éclairer les décisions à prendre en matière de politique d'attractivité, notamment touristique et de politique de l'habitat. La gouvernance de cet outil, notamment les choix d'évolution, devra être partagée avec les directions d'administration centrale compétentes (CGDD, DHUP, DGFIP, INSEE).

À plus long terme, la mission recommande de poursuivre l'effort de construction et de réhabilitation et rénovation du parc, seul moyen durable de répondre à une demande dont les déterminants structurels laissent entrevoir une poursuite des tendances actuelles, le cas échéant accélérée par de nouvelles pratiques résidentielles (habitat polytopique) et d'activité professionnelle (télétravail). À cet égard, il appartient d'abord aux exécutifs locaux de trouver les bons équilibres entre propriétaires et résidents principaux d'une part, attractivité touristique en saison et population résidente tout au long de l'année d'autre part.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. EN PARTICULIER DANS LES ZONES TOURISTIQUES, LA CROISSANCE DU PARC DE LOGEMENTS NE SUFFIT PAS À LIMITER LES TENSIONS IMMOBILIÈRES ET LE RENCHÉRISSEMENT DES PRIX DE L'IMMOBILIER	5
1.1. Le tourisme concentre et intensifie dans le temps et dans l'espace des déséquilibres immobiliers plus généraux et plus transversaux.....	5
1.1.1. <i>Le contexte macroéconomique général renforce l'attractivité des actifs immobiliers et peut alimenter des phénomènes de bulle spéculative.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Le marché du logement est marqué dans les zones touristiques par des déséquilibres structurels entre offre et demande.....</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>Le caractère touristique des territoires s'accompagne de deux spécificités sur le marché du logement : une part importante de résidences secondaires et une rentabilité forte de la location de courte durée de meublés de tourisme.....</i>	<i>10</i>
1.1.4. <i>Les tensions sur les biens et leur prix entraînent, pour certains ménages, des difficultés accrues pour se loger à titre de résidence principale dans les zones touristiques.....</i>	<i>13</i>
1.2. Les résidences secondaires, particulièrement concentrées dans les zones touristiques, ne sont par définition pas utilisées toute l'année, stérilisant une partie de l'offre de logements mais contribuant à l'économie locale	16
1.3. La location de courte durée de meublés de tourisme présente une grande attractivité.....	18
1.3.1. <i>La rentabilité d'un cumul de locations de courtes durées de meublé de tourisme sur une partie de l'année seulement est équivalente à la rentabilité d'une location sur une année en tant que résidence principale.....</i>	<i>19</i>
1.3.2. <i>Vu du propriétaire, flexibilité et attractivité des usages du logement plaident fortement en faveur du meublé de tourisme loué pour une courte durée.....</i>	<i>19</i>
1.3.3. <i>La fiscalité des revenus locatifs plaide également en faveur de la location en meublé de tourisme.....</i>	<i>20</i>
1.3.4. <i>Le développement des plateformes d'intermédiation pour les locations de meublés de tourisme a simplifié, fluidifié et sécurisé l'attractivité, pour les propriétaires, de ce type de location.....</i>	<i>21</i>
1.4. Le développement des résidences secondaires et des locations de meublés de tourisme interfère avec le parcours résidentiel des ménages résidents des zones touristiques, mais également avec le logement des travailleurs saisonniers	22
1.4.1. <i>Les données disponibles, par construction encore récentes, confirment les conséquences sur le marché du logement.....</i>	<i>22</i>
1.4.2. <i>Ce développement accéléré de la location de courte durée des meublés de tourisme vient, dans des zones tendues et a fortiori lors des pics saisonniers, perturber certains parcours résidentiels.....</i>	<i>24</i>
1.4.3. <i>Les travailleurs saisonniers sont particulièrement confrontés à des difficultés de logement, ce qui peut conduire à rétroagir sur l'activité touristique.....</i>	<i>26</i>

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES ONT D'ABORD ENCOURAGÉ LE DÉVELOPPEMENT DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE, EN PARTICULIER DES MEUBLÉS DE TOURISME, AVANT, PLUS RÉCEMMENT, D'ESSAYER DE RALENTIR LEUR DÉVELOPPEMENT RAPIDE.....	27
2.1. Différents dispositifs fiscaux et réglementaires ont favorisé le secteur de la construction et les meublés de tourisme	27
2.1.1. <i>Les effets de ces dispositifs, en particulier fiscaux, ont une forte inertie</i>	27
2.1.2. <i>La fiscalité locale sur les logements vacants et les résidences secondaires peut constituer un outil de nature à développer le parc de résidences principales.....</i>	28
2.1.3. <i>De nombreux outils de planification et de régulation sont à la disposition des communes et de leurs EPCL pour résorber les déséquilibres des marchés du logement mais ne sont pas toujours pleinement mobilisés au niveau local</i>	33
2.2. Malgré le dynamisme de la construction et, à un degré moindre, de la rénovation de logements, fortement encouragée par les pouvoirs publics, la croissance du parc est en retrait des besoins en résidences principales.....	34
2.2.1. <i>Les dispositifs fiscaux en vigueur continuent de stimuler la construction, notamment dans les zones touristiques... ..</i>	34
2.2.2. <i>...mais ils ne garantissent pas la mise à disposition de résidences principales sur la durée.....</i>	35
2.2.3. <i>Dans le contexte de la loi littoral et de la loi montagne, les prescriptions de « Zéro Artificialisation Nette » portées par la loi Climat et Résilience appellent à mettre davantage l'accent en matière de dépense fiscale sur la densification.....</i>	36
2.2.4. <i>L'obsolescence de grands ensembles de résidences secondaires en multipropriété et copropriété en zones touristiques crée des situations préoccupantes.....</i>	38
2.3. L'approfondissement de la concurrence des usages crée de nouvelles activités et induit de nouveaux besoins de régulation, en fonction des biens et des propriétaires	39
3. SI DES MESURES À CARACTÈRE NATIONAL APPARAISSENT NÉCESSAIRES, LA RÉSORPTION DES DÉSÉQUILIBRES DES MARCHÉS LOCAUX DU LOGEMENT PASSE PAR LA MOBILISATION DES OUTILS DE POLITIQUE DE L'HABITAT PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	42
3.1. Rendre la fiscalité des locations meublées moins attractive et les soumettre en totalité aux exigences de performance énergétique des logements	42
3.1.1. <i>Supprimer l'avantage fiscal en faveur des locations meublées.....</i>	42
3.1.2. <i>Appliquer à toute location de logement les critères de performance énergétique.....</i>	44
3.2. Accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des instruments de régulation de la location de courte durée des meublés de tourisme.....	45
3.2.1. <i>Le bloc communal apparaît comme le meilleur échelon pour réaliser les arbitrages entre politiques du tourisme et du logement</i>	45
3.2.2. <i>La mise en place de régulations, qui sont autant de restrictions à des droits fondamentaux, doit s'appuyer sur des éléments factuels et objectifs</i>	46
3.2.3. <i>Ouvrir la possibilité pour toutes les communes de mettre en place une réglementation du changement d'usage</i>	48
3.2.4. <i>Organiser un suivi national, sur une base partagée avec les acteurs et collectivités, des mesures de régulation.....</i>	49

3.3. Souvent ancienne, voire obsolète, l'offre d'hébergement touristique doit se renouveler pour répondre à une partie de la demande exprimée en faveur de la location de meublés de tourisme.....	50
3.4. Inciter les collectivités territoriales confrontées à un déséquilibre de leur marché du logement à mobiliser les outils de politique de l'habitat	51
3.4.1. <i>Poursuivre et renforcer l'utilisation des outils du logement social.....</i>	<i>51</i>
3.4.2. <i>Encourager les communes à mettre en place une politique foncière de long terme</i>	<i>55</i>
3.4.3. <i>Prioriser, dans les zones touristiques, la construction de résidences principales.....</i>	<i>56</i>
3.4.4. <i>Favoriser l'évolution du parc, des résidences secondaires vers les résidences principales.....</i>	<i>58</i>
CONCLUSION.....	61

INTRODUCTION

Par lettre en date du 3 février 2022, les ministres chargés de l'Économie, des Finances et de la Relance, des Comptes publics, du Logement et de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ont confié, au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission sur l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques. Les travaux conduits devaient notamment :

- ◆ « proposer des recommandations et une méthode pour disposer d'un tableau de bord, actualisable et incontestable, sur la location longue durée, les meublés de tourisme et les résidences secondaires, ainsi que la mobilisation des dispositifs fiscaux afférents, pour faciliter le contrôle du respect des règles applicables aux différentes locations ;
- ◆ « proposer des évolutions des dispositifs fiscaux et non fiscaux pour favoriser la production de nouveaux logements destinés à l'occupation à titre de résidence principale ou au profit de travailleurs saisonniers et réorienter dans le même sens l'occupation du parc existant ; en étudiant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et en identifiant les outils mobilisables par les élus locaux ».

Afin de répondre aux attentes ainsi fixées, la mission interministérielle a mené ses travaux en mobilisant différents types d'interlocuteurs et différentes natures d'investigations, notamment une analyse approfondie des données statistiques disponibles.

Dans ce cadre, la mission s'est appuyée sur les données suivantes :

- ◆ des données publiques relatives à la situation du marché du logement dans l'ensemble des communes françaises (données du recensement Insee, données issues de la base Demande de Valeurs Foncières (DVF), carte des loyers, base FILOSOFI¹, base Sitaldel sur les permis de construire, base LOVAC sur les logements vacants) ;
- ◆ des données issues d'une offre marchande (pour les meublés de tourisme, les données AirDNA au moyen du contrat qui permet à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) d'en disposer) ;
- ◆ des données fiscales concernant la politique du logement, sur des dispositifs nationaux (soutien à l'effort de construction) comme locaux (fiscalité sur les logements vacants, taxe d'habitation sur les résidences secondaires...) transmis par la direction de la législation fiscale (DLF), la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- ◆ des données plus qualitatives, à l'échelle des départements identifiés comme touristiques², et sollicités via leurs préfets, leurs directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), leurs directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) et leurs directions départementales des finances publiques (DDFiP), par questionnaire établi par la mission ;
- ◆ la littérature économique publiée dans des revues scientifiques à comité de lecture.

¹ Le dispositif FiLoSoFi a été mis en œuvre par l'Insee pour disposer d'indicateurs de niveau de vie, d'inégalité et de pauvreté à un niveau local infra-départemental (indicateurs sur les revenus déclarés (avant redistribution) d'une part, et sur les revenus disponibles (après redistribution et imputation de revenus financiers non déclarés) d'autre part, à l'échelle communale, supra-communale et infra-communale).

² Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Aude, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud et Haute-Corse, Charente-Maritime, Côtes d'Armor, Finistère, Hérault, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Morbihan, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Savoie, Haute-Savoie, Var et Vendée.

Rapport

La mission a pu procéder à l'audition de nombreux acteurs, qui doivent être remerciés pour leur participation à ses travaux, et dont l'annexe II au présent rapport fait le recensement exhaustif :

- ◆ les administrations concernées, en central comme en déconcentré, y compris les services en charge du tourisme ;
- ◆ les acteurs économiques (notamment du marché de la location de meublés touristiques, de l'immobilier, du notariat ou des plateformes numériques) ;
- ◆ les élus, via leurs associations nationales (associations d'élus du littoral, d'élus de la montagne et d'élus des territoires touristiques), la représentation nationale (députés et sénateurs particulièrement engagés sur ces problématiques), également les élus locaux de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) touristiques notamment dans le cadre des déplacements³ de la mission, organisés par les préfets et les services de l'État dans le département ;
- ◆ les agences et opérateurs nationaux et locaux des politiques du logement, notamment bailleurs sociaux, agences d'information sur le logement, financeurs du logement social et intermédiaires, promoteurs et constructeurs ;
- ◆ les associations de propriétaires, et autres acteurs du tiers secteur, particulièrement investis dans le traitement des déséquilibres du logement.

Lancée dans le prolongement des débats puis de l'adoption de la proposition de loi relative à la lutte contre les phénomènes de spéculation foncière et immobilière en Corse portée, notamment, par le député Jean-Félix Acquaviva, la mission avait pour objet les zones touristiques, dont l'absence de définition juridique a conduit à devoir d'abord « identifier » les territoires concernés, faisant l'objet d'une « touristicité » importante et de nature à créer des tensions significatives sur le marché du logement, en excluant les métropoles conformément à la lettre de mission.

À cet effet, la mission a procédé à une démarche méthodologique structurée autour des cinq principes suivants :

- ◆ une identification des communes tendues sur le marché du logement présentant des caractéristiques permettant de les identifier comme touristiques. La « touristicité » des territoires (prise à l'échelle de la commune) a été approchée et objectivée par un faisceau d'indices (la part de l'activité touristique dans l'activité locale, la saisonnalité de l'activité, le statut d'occupation des logements et en particulier la part de logements vacants et de résidences secondaires, les capacités d'hébergement, et la tension du marché immobilier à partir de données sur les transactions immobilières ou les dispositifs de zonage déjà existants). Les zones touristiques sont définies de manière statistique grâce à un algorithme de classification appliqué à l'ensemble des communes. Cette méthode, qui est apparue plus robuste au plan méthodologique que l'utilisation d'un classement administratif peu actualisé et peu transparent, a permis d'identifier 1 027 communes touristiques, étant entendu que certaines métropoles présentant néanmoins ces caractéristiques touristiques ont été écartées, conformément aux consignes de la lettre de mission ;
- ◆ une caractérisation, pour ces communes, du marché du logement et des mécanismes à l'œuvre pouvant impliquer des difficultés particulières, pour certains publics, à accéder à un logement (tant sur le marché locatif que celui d'une accession à la propriété) ;

³ Var, Loire-Atlantique et Morbihan, Pyrénées Atlantiques et Corse. Vu l'impossibilité de se déplacer en Savoie et en Haute-Savoie, la mission interministérielle a pu mobiliser, pour ces deux départements, les réponses aux questionnaires établis par la mission à destination des services territoriaux de l'État, et des interlocutions spécifiques avec la DDFIP et certains élus organisées par la mission.

Rapport

- ◆ une analyse des dispositifs fiscaux et des mesures de régulation de nature à favoriser la création de résidences principales ou à réorienter l'usage du parc – une attention particulière a été portée aux comparaisons internationales, la mission s'appuyant sur son analyse interne et documentaire, mais également sur les travaux menés par les Services Économiques Régionaux (SER)⁴ sollicités dans plusieurs pays par l'intermédiaire de la direction générale du Trésor ;
- ◆ une analyse de l'impact des dispositifs de régulation des locations de meublés touristiques de courte durée ;
- ◆ la construction et la mise à disposition d'un tableau de bord établi par la mission, sous forme d'une application permettant de caractériser les tensions du marché du logement dans l'ensemble des communes françaises métropolitaines, pouvant notamment permettre aux maires d'accéder aux informations nécessaires pour éclairer les mesures spécifiques de régulation (notamment des locations de courte durée de meublés de tourisme).

Constituée dans sa configuration définitive à la fin mars, la mission a réalisé ses travaux jusqu'au 31 mai, et s'est appuyée sur :

- ◆ la sollicitation des Services Économiques Régionaux d'Italie, du Portugal, de Grèce, du Danemark, de Suisse, d'Australie et d'Indonésie ;
- ◆ l'envoi d'un questionnaire aux préfetures des départements ;
- ◆ des déplacements dans certains territoires touristiques permettant des échanges avec des services de l'État, des collectivités territoriales ou des acteurs économiques du territoire (en particulier du tourisme et du logement). La mission s'est ainsi déplacée dans le Var, dans le Morbihan, dans la Loire-Atlantique, dans les Pyrénées Atlantiques ainsi qu'en Corse du Sud.

Au terme de ses investigations, dont le présent rapport, accompagné de ses annexes et pièces jointes, consigne les observations et analyses, il ressort notamment les principaux constats, lesquels structurent les développements :

1. la croissance du parc de logements ne suffit pas dans les zones touristiques, à limiter les tensions immobilières et le renchérissement des prix de l'immobilier ;
2. combinant dispositifs fiscaux et dispositions normatives, les politiques publiques ont d'abord encouragé le développement de l'hébergement touristique, en particulier les meublés de tourisme, avant plus récemment d'essayer de ralentir leur développement ;
3. si des mesures à caractère national apparaissent nécessaires pour corriger des effets défavorables à la résidence principale, la résorption des déséquilibres de marché sur certains territoires touristiques passe par la mobilisation par les collectivités territoriales des outils de régulation d'usage et de politiques de l'habitat.

Les annexes précisent en particulier :

- ◆ Annexe I : Lettre de mission ;
- ◆ Annexe II : Liste des personnes rencontrées ;
- ◆ Annexe III : Identification des zones touristiques par une méthode statistique reposant sur une base de données exhaustive sur la métropole ;
- ◆ Annexe IV : Analyse juridique comparée des restrictions à l'accès au logement ;
- ◆ Annexe V : Nature des déséquilibres des marchés du logement dans les zones touristiques ;
- ◆ Annexe VI : Étude des dispositifs fiscaux et des crédits budgétaires visant à orienter les comportements, les investissements et les usages ;

⁴ Danemark, Grèce, Italie, Portugal, Suisse, Australie et Indonésie. La mission remercie particulièrement ces services, déjà très mobilisés par la Présidence française du Conseil de l'Union européenne et par la crise ukrainienne.

Rapport

- ◆ Annexe VII : Revue des dispositifs de régulation des locations de courte durée des meublés de tourisme ;
- ◆ Annexe VIII : Évaluation de la cohérence des différents zonages ;
- ◆ Annexe IX : Principes, méthodes, sources et indicateurs du tableau de bord créé par la mission.

Quatre pièces jointes complètent par ailleurs le rapport, restituant telles quelles les contributions reçues de la direction de la législation fiscale (DLF), de la direction générale des collectivités locales (DGCL), des Services Économiques Régionaux (SER) et du conseil supérieur du notariat que la mission tient également à remercier.

1. En particulier dans les zones touristiques, la croissance du parc de logements ne suffit pas à limiter les tensions immobilières et le renchérissement des prix de l'immobilier

L'accès au logement à titre de résidence principale est devenu plus difficile sur certains territoires, tant pour les locations conventionnelles sous forme de bail non meublé de longue durée (généralement baux de trois ans au minimum), que pour l'acquisition d'un premier logement. Deux phénomènes se conjuguent : insuffisance de l'offre relativement à la demande, et renchérissement des prix tant à la location qu'à l'achat. Ce phénomène est plus marqué dans certaines métropoles et dans certains territoires touristiques qui attirent et concentrent la population, alors que d'autres territoires qui se dépeuplent peuvent avoir une offre de logements excédentaire. Au niveau national, les loyers ont progressé plus vite que l'inflation entre 1998 et 2018 – hausse annuelle moyenne des loyers de 1,9 % avec une inflation annuelle moyenne de 1,4 %⁵ - même si un léger ralentissement se fait sentir depuis 2012, en raison d'une indexation des loyers sur l'indice de référence des loyers plus proche de l'indice des prix à la consommation, alors que les loyers étaient précédemment indexés sur le coût de la construction. Entre 2000 et 2018, le prix des logements anciens a été multiplié par 2,3 et celui des logements neufs, par 2,1⁶. Certaines zones touristiques concentrent une demande de logements tant à titre de résidences principales que secondaires en raison de conditions climatiques et géographiques recherchées et d'un développement économique qui attire de nouveaux travailleurs et ont pu connaître des hausses de prix encore plus importantes.

1.1. Le tourisme concentre et intensifie dans le temps et dans l'espace des déséquilibres immobiliers plus généraux et plus transversaux

1.1.1. Le contexte macroéconomique général renforce l'attractivité des actifs immobiliers et peut alimenter des phénomènes de bulle spéculative

Le contexte macroéconomique général participe de l'augmentation des prix de l'immobilier. Depuis le début des années 2000, l'assouplissement des conditions monétaires a facilité un recours plus aisé au crédit immobilier. Trois éléments caractérisent cette évolution :

- la baisse des taux de crédit à l'habitat, permettant de solvabiliser nombre de ménages (le taux d'intérêt moyen des crédits à l'habitat en 2008 était proche de 5 % contre 1,3 % à la date de la mission, en dépit d'une réappréciation récente⁷) ;
- la durée moyenne des crédits à l'habitat accordés aux ménages, qui est passée de 185 mois en moyenne en 2004 à 244 mois en moyenne en 2019⁸) ;
- si le montant des apports personnels s'est accru depuis 2000⁹, sous l'effet de la forte hausse des prix de l'immobilier, cette croissance a été moins que proportionnelle à la hausse des prix puisque la part des apports personnels inférieurs à 10 % du montant de l'achat a augmenté depuis le début des années 2000 (32 % en 2004, 36 % en 2010 et 41 % en 2015).

⁵ Insee Focus n°152, paru le 18/04/2019.

⁶ *Ibid.*

⁷ <https://www.meilleurtaux.com/credit-immobilier/barometre-des-taux.html>. Consulté le 8 mai 2022, moyenne des taux d'emprunt immobilier à 20 ans.

⁸ Banque de France, Analyses et synthèse n°114-2020 : Le financement de l'habitat en 2019.

⁹ Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017 - Insee Références, Dossier : L'accès à la propriété en recul depuis la crise de 2008, Céline Arnold et Jocelyn Boussard.

Rapport

Ces évolutions se confortent mutuellement, assouplissent les conditions d'emprunt, et permettent la solvabilisation de nouveaux projets d'acquisition. En particulier sur les marchés immobiliers, cette augmentation de la demande se répercute, dans un contexte d'offre de logement inélastique à court terme, par une hausse des prix.

Ce contexte macroéconomique a accompagné la progression de la part de ménages français propriétaires de leur résidence principale et a également favorisé l'acquisition de biens immobiliers comme résidence secondaire ou comme placement locatif, avec une solvabilisation de ces nouvelles acquisitions d'autant plus aisée que les biens acquis permettent de sécuriser les prêteurs. Plus d'un ménage sur huit (12,8 % des ménages¹⁰) détient ainsi deux biens immobiliers, dont l'un d'entre eux a un statut de résidence secondaire. Une part significative dispose de plus de deux biens immobiliers : ces multipropriétaires représentent 11,2 % des Français et détiennent 49,3 % du parc immobilier¹¹.

Cet investissement dans la sphère immobilière s'explique par un rapport à la propriété relevant de la psychologie et de la sociologie des comportements (ce qui explique de fortes disparités entre États européens¹²) mais également par un rendement financier intéressant, du fait de nouveaux usages du bien (notamment la location meublée) et d'une valeur vénale en augmentation rapide et régulière.

L'immobilier, qui représente le principal actif des ménages¹³, est par ailleurs le principal (en nombre d'opérations, en montant, et en capacité d'endettement) type d'actif acheté à crédit. Au-delà de la solvabilisation de nouveaux projets d'acquisition permise par la baisse des taux d'intérêt – et largement encouragée par ailleurs par des dispositifs fiscaux¹⁴ –, les arbitrages entre actifs privilégient, en environnement incertain, l'immobilier perçu comme une « valeur refuge »¹⁵. Or, au cours des dernières décennies, les autres actifs ont connu des évolutions beaucoup plus volatiles là où l'arbitrage rendement / risque, pour des investisseurs non professionnels, peut conduire à préférer, toutes choses égales par ailleurs, l'investissement immobilier, contribuant à l'inflation des actifs concernés, voire accroissant le risque de bulle à court terme. Si le taux d'endettement des ménages est l'un des moins élevés en Europe (par rapport, notamment, aux pays scandinaves où il peut dépasser 200 %), ce taux est en constante augmentation en France, passant de 80 % en 2009 à 98 % en 2019. Il convient également à cet égard de noter que la hausse des prix des logements à l'achat reste, en France, moins dynamique que la moyenne européenne (cf. graphique 1).

¹⁰ Insee, *France Portrait Social*. Edition 2021, paru le 25/11/2021.

¹¹ *Ibid.*

¹² Si, en 2019, 70 % des ménages européens étaient propriétaires, les taux varient fortement entre États. Ainsi, si plus de neuf ménages sur dix sont propriétaires dans les États ayant rejoint l'Union récemment (Roumanie, Slovaquie, Lituanie, Croatie, Hongrie) compte tenu des vagues récentes de privatisation et si 64 % des ménages sont propriétaires en France (part en augmentation), seuls 52,5 % des ménages sont propriétaires en Allemagne, proportion en diminution sur dix ans (source : Eurostat).

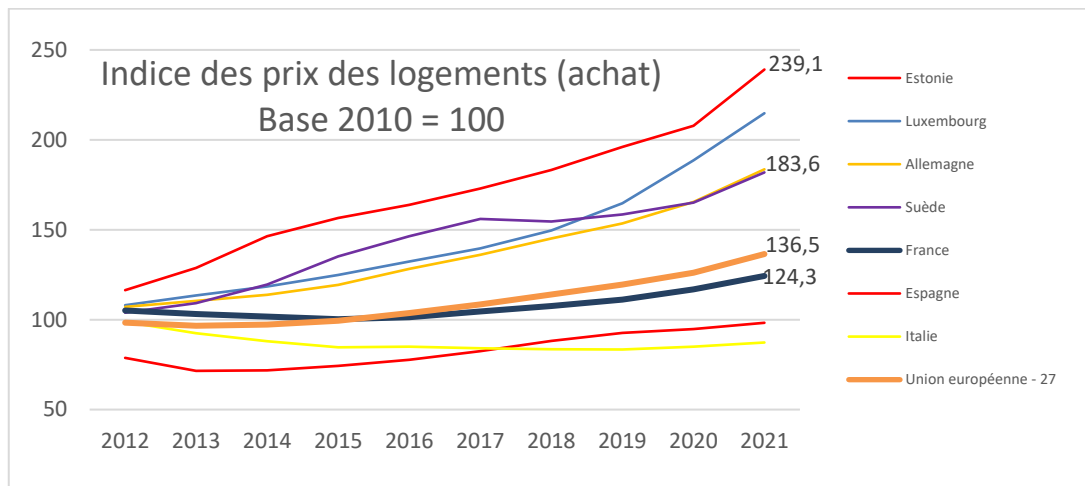
¹³ En 2015, les biens immobiliers représentent en moyenne 61 % du patrimoine brut des ménages, et pour la moitié des ménages qui détiennent un patrimoine, l'immobilier représente plus de 80 % du patrimoine brut total (Ferrante et al, 2016).

¹⁴ Dispositifs Besson (instaurant un dispositif de déduction des revenus fonciers), de Robien (permettant initialement un amortissement jusqu'à 65 % de la valeur vénale du bien immobilier sur 15 ans), Scellier (permettant initialement une réduction d'impôt dont le montant pouvait atteindre 25 % du montant de l'acquisition) et Pinel.

¹⁵ Il est également notable que le patrimoine immobilier, quoique loin de l'être uniformément, est « plus réparti au sein de la population que les autres actifs », notamment mobiliers (OCDE, 2021, *Housing policy toolkit*, notamment Graph. 1.13. « Les pays où le taux d'accession à la propriété est élevé affichent généralement de faibles inégalités de patrimoine »).

Rapport

Graphique 1 : Comparaison de l'évolution des prix des logements (à l'achat) au sein de l'Union Européenne, de 2012 à 2021 (base 2010)



Source : [Base de données - Prix des logements - Eurostat \(europa.eu\), https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/housing-price-statistics/data/database](https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/housing-price-statistics/data/database), 9 mai 2022.

À ce dernier égard, la pandémie, en augmentant significativement l'épargne des ménages dans un contexte de consommation contrainte, a permis une hausse très significative des transactions immobilières en 2021 en France, particulièrement dynamique dans les régions les plus attractives, notamment dans les zones touristiques (cf. annexe III), du fait du nouveau modèle d'habitat polytopique (cf. *infra*), lequel rend plus poreuses la frontière et la spécialisation des locaux d'habitation entre résidence principale, résidence secondaire, et leurs autres usages (notamment location meublée).

Ce contexte macroéconomique général doit nécessairement être pris en compte dans l'analyse des déséquilibres sur les marchés d'actifs et en particulier l'immobilier, et la formulation de recommandations quant à la lutte contre l'attrition des résidences principales en zones touristiques. En effet, les déséquilibres qui peuvent être constatés sur les marchés du logement dans les zones tendues que représentent les zones touristiques sont alimentés par cet assouplissement de l'accès au crédit, lequel peut évoluer, à la fois à court terme (cf. resserrement en cours des politiques monétaires, déjà anticipé par les conventions d'emprunt : taux d'intérêt et taux moyen d'apport demandé) et à moyen terme (inflation durablement plus soutenue modifiant en particulier la préférence pour le présent et les taux d'intérêt réels). Ces évolutions peuvent freiner la demande d'achat en zone tendue pour l'acquisition de résidences secondaires mais rendront aussi plus difficile l'acquisition de logements par les primo acheteurs de résidences principales.

1.1.2. Le marché du logement est marqué dans les zones touristiques par des déséquilibres structurels entre offre et demande

En France, le marché immobilier se caractérise par la présence de déséquilibres de long-terme sur les marchés et sous-marchés (segments) du logement. L'offre croissante (progression de 1,2 % du parc des résidences principales par an¹⁶) mise sur le marché depuis 50 ans n'arrive pas à satisfaire une demande elle-même croissante, même si ce parc progresse 2,5 fois plus vite que la population (+0,5 % sur la même période) et qu'il est sensiblement plus important que dans les autres économies développées¹⁷.

Cette demande augmente du fait de l'accroissement naturel de la population et de ses changements démographiques (vieillesse, hausse du nombre de ménages par séparation et décohabitation¹⁸), mais elle se répartit de manière différenciée sur le territoire.

Les zones de tension identifiées dans le cadre de l'analyse prospective de la demande de logement (CEREMA¹⁹/CGDD-SDES²⁰, en particulier OTELO, outil de territorialisation des besoins en logements, 2021) sont principalement les zones littorales de l'Ouest et du Sud du territoire métropolitain français. D'autres facteurs plus sociologiques peuvent modifier cette demande, c'est par exemple le cas du phénomène de polyrésidences lié à l'essor du télétravail en situation post-covid, ou d'un souhait récent, pour les ménages qui le peuvent, de s'éloigner des conurbations. Il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer si ces derniers phénomènes sont conjoncturels ou deviendront structurels, ni s'ils seront massifs, mais ils confortent à la date de la mission une demande de logement non seulement haussière mais surtout non satisfaite, qui s'exprime en particulier dans un certain nombre de territoires attractifs. Les effets sont doubles : d'abord, un impact haussier sur les prix à offre largement inélastique à court terme, d'autre part, à moyen terme, par une potentielle éviction des ménages aspirant à un logement mais qui ne trouvent pas d'offre correspondant à leurs capacités économiques et financières.

Il n'en demeure pas moins que la conjonction d'une demande soutenue, *a fortiori* sur un territoire touristique, entre le souhait de certains acheteurs d'accéder à une résidence principale et celui d'autres acheteurs d'accéder à une résidence secondaire, les seconds disposant, en moyenne, d'une solvabilité supérieure (typiquement les acheteurs en provenance de marchés de l'emploi dynamiques marqués par des salaires plus élevés ou d'acheteurs en moyenne plus âgés ayant déjà accumulé du capital et en particulier un – voire plusieurs – biens immobiliers), entraîne ainsi des déséquilibres importants, notamment dans les zones touristiques, lesquelles relèvent des caractéristiques d'une zone tendue – ou surtendue sur certains lieux et à certaines périodes de l'année – en matière de logement. Cette tension se retrouve également sur le marché de la location de longue durée dont les offres se

¹⁶ En 2020, le parc de logements compte 36,1 millions de logements, soit 1 % de plus qu'en 2019. Depuis trente ans, son effectif augmente en moyenne de 1,1 % par an. En dix ans, le nombre de logements a augmenté de 10,9 %, soit 3,6 millions de logements supplémentaires. Chaque année le parc total est incrémenté d'environ 350 000 logements, alimenté essentiellement par les constructions nouvelles (Insee Première n°1865, paru le 30 juin 2021).

¹⁷ La France compte 556 logements pour 1 000 habitants en 2021 en France métropolitaine contre 518 en 2010 (source Insee, SDES, estimations annuelles du parc de logements) et 400 en moyenne dans les pays de l'OCDE (source OCDE, *Housing policy toolkit*, 2022), plaçant pour cet indicateur la France au troisième rang des pays de l'OCDE (derrière la Grèce - 573 - et le Portugal - 571, avec la Finlande et l'Espagne), mais indépendamment du statut d'occupation et surtout du nombre d'occupants.

¹⁸ Le nombre moyen de personnes par ménage est ainsi passé de 3,1 en 1968 à 2,2 en 2018.

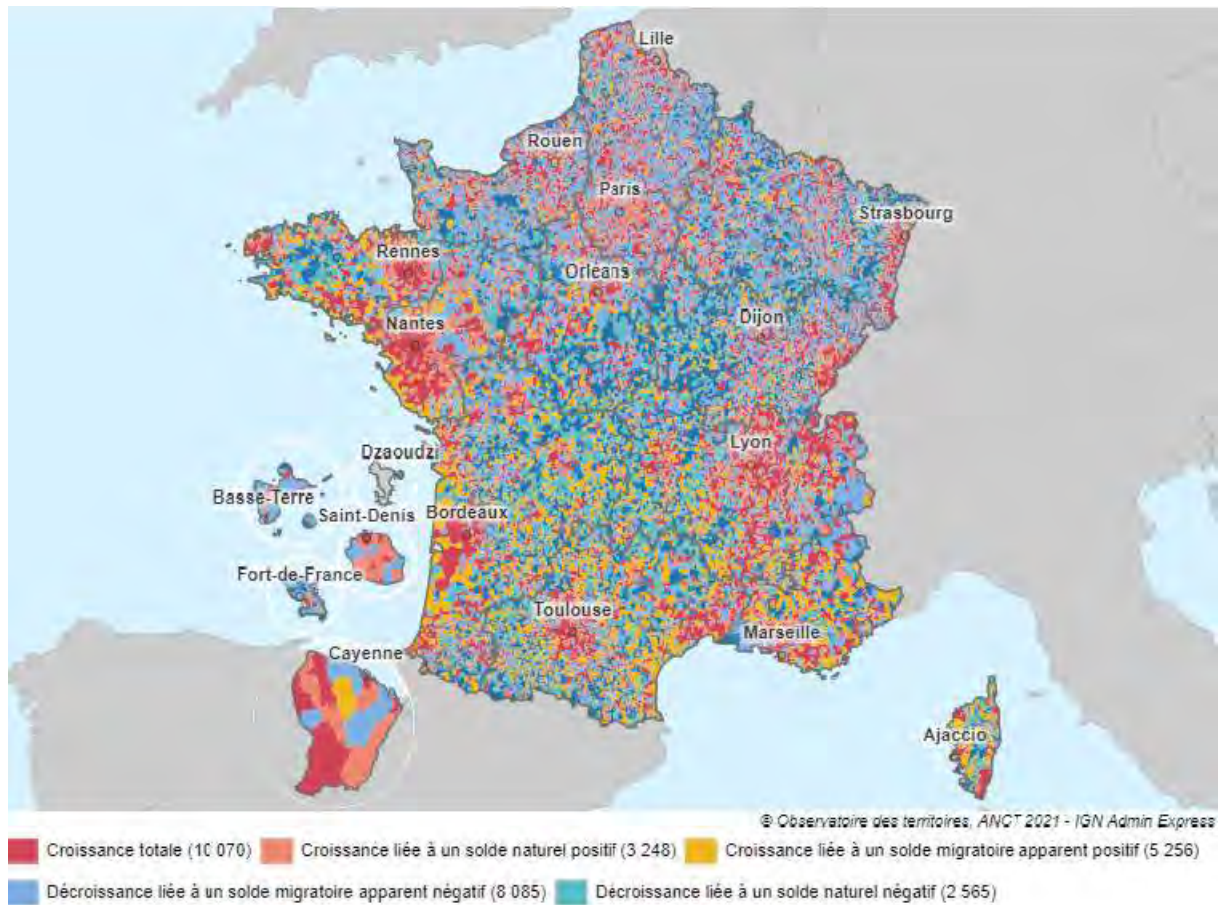
¹⁹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports.

²⁰ Le service des données et études statistiques (SDES) est rattaché au Commissariat général au développement durable (CGDD), au sein du ministère de la transition écologique

Rapport

raréfient également en raison de la transformation d'une partie de ces biens vers de la location touristique saisonnière (cf. *infra*).

Graphique 2 : Typologie des soldes naturels et migratoires, 2013-2018



Source : Observatoire des territoires ANCT 2021 – IGN.Admin Express. Les parenthèses indiquent le nombre de communes concernées.

Cette attractivité structurelle des territoires touristiques, qui s'exprime de manière à la fois permanente (solde migratoire positif) et temporaire (pics de fréquentation saisonniers) se double, dans ces territoires, de contraintes spécifiques sur l'offre de logement. En effet, les territoires touristiques sont marqués par l'application de mesures réglementaires spécifiques liées notamment à la loi Montagne²¹ et à la loi Littoral²². Ces réglementations, qui peuvent se cumuler (c'est notamment le cas de nombreuses communes touristiques en Corse ou dans les Alpes-Maritimes), se traduisent par une capacité d'urbanisation réduite, du fait de règles propres en matière d'urbanisme ou de prescriptions réglementaires complémentaires liées à la nature des territoires (préventions des risques d'inondation et de submersion marine, lutte contre l'érosion côtière) et de contraintes de reliefs dans certains sites. Le corpus réglementaire qui s'applique à ces communes amplifie les règles génériques d'urbanisme et vient contraindre la construction de nouveaux logements, sans méconnaître ici que ce corpus

²¹ La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », constitue en France le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne, complétée notamment par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II ». 5 611 communes (soit près d'une commune sur six) relèvent de ses dispositions en raison de leur altitude ou de la pente de leurs terrains.

²² Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. 1 212 communes au total sont concernées : 975 communes riveraines de la mer ou de l'océan dont 885 en métropole et 90 en outre-mer (hors Mayotte) et 237 communes riveraines d'un lac, d'un estuaire ou d'un delta.

Rapport

de normes restrictives a également permis de sanctuariser les littoraux français et de préserver leur naturalité, à la différence de l'Espagne ou du Portugal, jusqu'à l'adoption de lois similaires à la législation française dans leur approche et leurs dispositions dans les années 2000.

Le foncier en zones touristiques est donc contraint, ce qui se traduit, par des prix plus élevés. La croissance des zones touristiques se fait donc par cercles concentriques, ou entre la station de sport d'hiver et sa vallée, ou demi-cercles, en réseau entre un bord de mer et sa zone rétro-littorale.

1.1.3. Le caractère touristique des territoires s'accompagne de deux spécificités sur le marché du logement : une part importante de résidences secondaires et une rentabilité forte de la location de courte durée de meublés de tourisme

Le tourisme se caractérise par une offre de services et une demande de logements souvent localisées et concentrées dans le temps (par exemple, pendant les congés scolaires d'hiver et de printemps dans les stations de sport d'hiver en altitude, renforcées en saison par une clientèle touristique étrangère²³), même si ce pic de demande tend à s'élargir et à couvrir des « ailes de saison ». Durant ces périodes, le secteur de l'hébergement touristique traditionnel (hôtels et résidences de tourisme) est saturé : un autre segment de marché a ainsi émergé, la location de meublés de tourisme et de résidences secondaires, qui permet d'accueillir d'autres touristes en offrant moins de services hôteliers mais une capacité d'accueil renouvelée. Il peut s'agir de la résidence principale du propriétaire qui la loue ponctuellement comme meublé de tourisme ou de certains biens spécifiquement conçus pour être des logements dédiés au tourisme, biens dont la conception n'est pas toujours adaptée, ni par la localisation, ni par la taille des logements à être des résidences principales (studio-cabines en résidence de montagne en multi-lots).

Cette situation, lorsqu'elle se double d'une part de résidences secondaires importante dans le parc de logement (en moyenne, les résidences secondaires constituent 36 % du parc de logements dans les zones touristiques, contre 5 % dans les zones non touristiques, soit sept fois plus), peut rendre difficile l'accès au logement des résidents permanents.

Celle-ci peut se traduire par une disparition du marché locatif à l'année (très faible nombre d'offres, les biens étant loués exclusivement en saison, et hausse des prix des loyers du fait de cette rareté et du niveau de rentabilité associé aux locations de courte durée) mais également par un renchérissement des prix de vente qui rend plus difficile l'accès à la propriété en zones touristiques des résidents permanents (capacité d'achat de résidents secondaires nettement supérieures à celle des demandeurs locaux, de par leurs caractéristiques socio-économiques). Ces deux effets se traduisant de manière potentiellement cumulative d'une part par une rotation plus faible du parc et des marchés immobiliers moins liquides, d'autre part par des tensions à caractère spéculatif sur des biens rares et des transactions peu fréquentes. *A contrario*, il n'est pas établi que la spéculation sur ces zones touristiques soit spécifiquement plus importante qu'ailleurs : on n'y observe en effet pas de sur-rotation du parc ni de durée de détention des biens immobiliers particulièrement brève.

En l'absence de définition juridique des « zones touristiques »²⁴, la mission (cf. annexe III) a procédé à une analyse statistique exhaustive sur l'ensemble des communes de métropole pour caractériser de manière objective leur « touristicité », au vu de leur activité économique (secteurs et saisonnalité), de leur éligibilité à la loi littoral, des spécificités de leurs marchés

²³ La France héberge 9 % du domaine skiable mondial et 30 % du domaine skiable européen, pour 18 % du parc mondial de remontées mécaniques.

²⁴ Il existe une définition des zones touristiques internationales dans le code du travail (qui conditionne la capacité à exercer un travail dominical) et une définition, au titre du code du tourisme, de communes touristiques et de stations classées de tourisme.

Rapport

immobiliers, pour identifier par un algorithme classant (*clustering* statistique) des communes touristiques tendues au point de vue du logement. Un critère de prix du loyer a été ajouté une fois les clusters touristiques identifiés : seules les communes avec un prix moyen au mètre carré supérieur à 2 000 € ont été retenues, ce qui permet de retirer les communes de moyenne montagne ou rurales, qui bien que touristiques ne peuvent pas être considérées comme des « zones tendues » (en particulier dans le Massif Central). À la suite de cette modification, les communes identifiées comme touristiques et appartenant à une zone tendue sont au nombre de 1 027.

Tableau 1 : Caractérisation des communes tendues identifiées comme touristiques et des communes identifiées comme non touristiques sur plusieurs indicateurs de tensions du marché du logement

	Médiane pondérée – communes tendues caractérisées comme touristiques	Médiane pondérée – communes caractérisées comme non touristiques
Loyer 2018/m ²	11,85 €	10,21 €
Prix /m ² 2017	2 643 €	1 548 €
Prix/m ² 2021	3 032 €	1 798 €
Évolution du prix au m ² (2017-2021)	+18,8 %	+14,6 %
Revenu médian 2019	22 285 €	21 565 €
Prix au m ² 2021/revenu disponible médian 2019	14,0 %	8,5 %
Part des propriétaires occupants en 2018	59,9 %	66,7 %

Source : DVF (DGFiP), recensement de la population 2018 (Insee), Carte des loyers (Estimations UMR 1041 CESAER, AgroSup Dijon-INRAE), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Les déséquilibres entre une offre inélastique à court-terme et souvent saturée du fait d'absence de foncier disponible et une demande en excès durable et *a fortiori* en cas de pics saisonniers, conduisent à un ajustement par les prix (foncier et bâti à l'acquisition, loyers dans une moindre mesure), susceptible de perdurer au-delà des pics de demande (hystérèse) et d'évincer certains ménages (ceux dont les revenus sont modestes ou moyens, et qui forment la population active des zones touristiques dans la plupart des cas). Ainsi, on constate que les communes tendues caractérisées comme touristiques ont des loyers plus élevés que le reste des communes, et des prix des logements à l'achat plus élevés, lesquels progressent plus vite (+18,8 % entre 2017 et 2021 contre +14,6 % dans les autres communes) (cf. tableau 1). Si le revenu médian est légèrement plus élevé dans les communes caractérisées statistiquement comme touristiques que dans le reste des communes, il ne suffit pas à compenser ces niveaux de prix du logement : le prix au m² comparé au revenu médian montre un ratio moyen entre le prix du mètre carré à l'achat et le revenu mensuel brut médian de 14 % dans les communes tendues caractérisées comme touristiques contre 8,5 % pour les autres (cf. tableau 1.).

Ces communes touristiques se caractérisent également par une très faible part de logements proposés à la location de longue durée non meublée à vocation de résidence principale. Cette situation peut s'expliquer dans certaines stations de montagne où la demande pour de telles locations à l'année est faible, faute d'une activité économique permanente et avec des services publics et de santé pour les usagers qui ne sont présents que durant la saison touristique.

Rapport

Outre l'évolution des prix immobiliers identifiée *supra*, ces déséquilibres se concrétisent par une demande non satisfaite qui soit s'éteint d'elle-même (abandon du projet immobilier, maintien dans une situation de sur-occupation du logement ou de mal logement, refus d'accepter un emploi faute de pouvoir se loger), soit se reporte sur un autre territoire, conduisant notamment à un éloignement physique de ces bassins d'emploi touristiques : c'est notamment le cas des ménages, qui, dans leur parcours résidentiel, souhaitent devenir propriétaires de leur logement et doivent commencer ce parcours dans un bassin de vie relativement éloigné de leur bassin d'activité et d'emploi. Leur capacité d'achat, plus faible relativement aux prix et à d'autres acheteurs, les conduit à s'éloigner des zones touristiques pour résider dans l'arrière-pays littoral ou dans le bas des vallées alpines. Cette éviction se traduit par une part de nouveaux propriétaires et de nouveaux locataires plus faible dans les zones touristiques que dans le reste du territoire (respectivement 3,6 % contre 5,0 % et 4,5 % contre 9,7 %, (cf. tableau 2). Cette situation, si elle est récente dans certains territoires touristiques, n'est pas très différente de celle existant dans les métropoles régionales, où les prix et la rareté de l'offre poussent une partie des habitants vers leurs périphéries.

Tableau 2 : Part des primo-propriétaires et des primo-locataires dans les communes tendues caractérisées comme touristiques et dans les communes identifiées comme non touristiques

	Médiane pondérée – communes tendues caractérisées comme touristiques	Médiane pondérée – communes identifiées comme non touristiques
Part des primo-locataires	4,5 %	9,7 %
Part des primo-propriétaires	3,6 %	5,0 %

Source : Recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Ce report territorial, voire cette relégation, entraîne à son tour des problématiques récursives à la fois sur la zone touristique (difficulté des entreprises locales à recruter, problèmes de congestion, surtourisme, voire déprise de population résidente, avec les effets induits sur la mixité sociale et les services publics), et sur la commune d'accueil (nouveaux déséquilibres sur les marchés « secondaires » du logement, congestion et coûts du transport, en particulier sur des emplois plus tertiaires et moins délocalisables qu'en moyenne). Cela est notamment visible par une progression de la distance domicile-travail plus importante dans ces zones touristiques (cf. tableau 3) que dans le reste des territoires, même si en valeur absolue les distances sont relativement similaires et par une part plus importante des travailleurs résidant à l'extérieur de la commune (cf. tableau 4).

Tableau 3 : Evolution de la distance domicile-travail de 2008 à 2018 dans les communes tendues caractérisées comme touristiques et dans les communes identifiées comme non touristiques

	Moyenne pondérée – communes tendues caractérisées comme touristiques	Moyenne pondérée – communes identifiées comme non touristiques
Évolution de la distance domicile-travail (2008-2018)	+60,6 %	+26,5 %

Source : Recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Rapport

Tableau 4 : Part des travailleurs résidant à l'extérieur de la commune dans les communes tendues caractérisées comme touristiques et dans les communes identifiées comme non touristiques

	Médiane pondérée – communes tendues caractérisées comme touristiques	Médiane pondérée communes identifiées comme non touristiques
Part des travailleurs résidant à l'extérieur de la commune	53,4 %	49,1 %

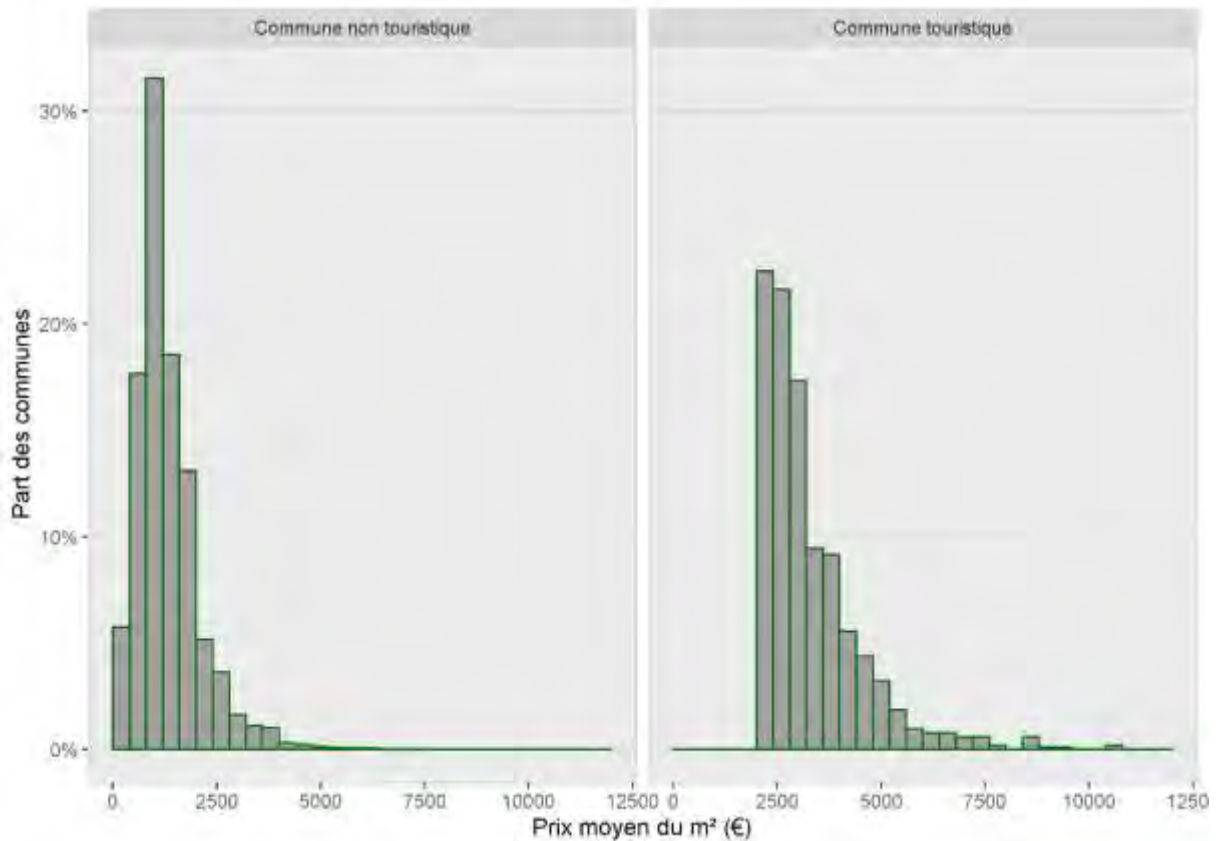
Source : Recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

1.1.4. Les tensions sur les biens et leur prix entraînent, pour certains ménages, des difficultés accrues pour se loger à titre de résidence principale dans les zones touristiques

Les 1 027 communes identifiées par la mission comme présentant une forte intensité touristique se distinguent des autres par un taux de vacance de logements dans le parc privé depuis deux ans nettement plus bas (2,1 % contre 3,7 % en 2020), qui témoigne de la faiblesse de l'offre disponible. Elles se distinguent également par un ratio du nombre de demandes sur le nombre d'attributions de logements sociaux (6,51 contre 5,09 en 2021) et par un délai d'attente pour l'attribution d'un logement social sensiblement plus élevés (part de logements sociaux attribués à un ménage dont la demande a été déposée il y a moins d'un an : 52,9 % contre 62,2 % en 2021).

Deux éléments distinguent le marché de ces zones touristiques tendues des autres zones tendues (grandes métropoles, zones frontalières) : d'une part, la saisonnalité de l'activité et de l'emploi, et la saisonnalité de la demande de logements notamment meublés en saison, d'autre part, la proportion de résidences secondaires (supérieure à très supérieure à la moyenne nationale). Ces zones partagent donc certaines caractéristiques des zones immobilières tendues (notamment, des prix plus élevés, cf. graphique 3), celles-ci étant renforcées par deux tensions supplémentaires générées par un parc important de résidences secondaires détenues par des ménages à forte capacité d'achat et par l'attractivité, dans ces zones touristiques, de la location de meublés touristiques, particulièrement rentable.

Graphique 3 : Distribution du prix moyen au m²



Source : TVA 2019 et DVF (DGFIP), DPAE 2019 (URSSAF), recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Ces écarts de prix doivent être relativisés, d'une part ceux-ci comparent des territoires différents par leur « touristicité » et leur population, d'autre part, les métropoles, qui sont exclues de l'observation des zones touristiques, présentent comme l'ensemble des communes touristiques des prix au m² sensiblement plus élevés que la moyenne nationale. À titre d'illustration, le prix moyen à Bordeaux est de 4 795 €/m² et à Lyon de 5 321 €/m²²⁵.

L'ensemble de ces tensions explique une attrition à la fois relative et dynamique (au regard des besoins, mais également au regard des revenus des ménages aspirant à s'installer dans ces territoires touristiques) des résidences principales. Même si celle-ci n'est pas avérée en valeur absolue, en tout cas pas dans l'ensemble des zones touristiques, l'attrition des résidences principales s'accompagne dans certaines communes d'un recul de la population résidente. Au niveau national, la progression du nombre de résidences principales qui bénéficie de la croissance du parc de logements est, à l'instar de cette dernière, régulière et durable, mais reste toutefois en deçà des besoins locaux pour l'ensemble des usages concurrentiels, contribuant à une forme de réduction relative de la capacité à accueillir des résidents permanents dans des zones touristiques tendues. Si la part relative des résidences principales dans l'ensemble des 1027 communes identifiées comme touristiques par la mission reste stable de 2008 à 2018 au niveau de 55,5% du parc, elle diminue en Bretagne, sur le littoral méditerranéen et la Corse et dans une moindre mesure en montagne. Certaines zones touristiques (Pays basque, Corse, Pays de la Loire) ont connu depuis une quinzaine d'années une progression de leur résidents permanents près de deux fois supérieure à celle du reste de la métropole, ce qui accentue le besoin de résidences principales et les tensions sur le logement dans ces territoires. Pour

²⁵ Source : Se Loger février 2022.

Rapport

l'heure toutefois, et même s'il s'agit d'éléments qualitatifs partagés par de nombreux élus rencontrés par la mission ou le Conseil supérieur du notariat, les locations de longue durée dans ces zones touristiques sont très peu fréquentes et trouvent très rapidement preneur. Compte tenu de la rareté des biens mis en location, les marchés fonctionnent de manière non totalement efficiente : peu d'offre et peu d'offres, des biens hétérogènes (surface construite, surface de la parcelle, vue mer ou pied des pistes), et beaucoup de demandes favorisant les offreurs et contribuant également, toutes choses égales par ailleurs, au renchérissement du prix des biens ou des loyers.

Ces difficultés induisent en elles-mêmes et à leur tour de nouveaux déséquilibres : d'une part, des désalignements croissants entre bassins de vie et bassins d'emploi qui impliquent des mouvements pendulaires plus nombreux et plus longs. L'usage prolongé des résidences de tourisme ou des résidences secondaires accroît le besoin de services publics, commerciaux et de santé, alors qu'ils ne sont pas nécessairement dimensionnés pour un tel public, notamment dans les communes de petite taille.

Ces tensions peuvent en outre nourrir des revendications politiques, portées notamment par les mouvements régionalistes, voire identitaires ou autonomistes (Corse, Pays basque, Bretagne, Savoie) conduisant notamment à des propositions tendant à rendre possible une préférence « locale » et/ou une obligation de résidence préalable pour pouvoir accéder au logement dans les zones concernées (résidence préalable d'une ou plusieurs années nécessaires avant de pouvoir acheter un logement). C'est dans ce cadre que doit être rappelée l'économie générale de la proposition de loi du Député Jean-Félix Acquaviva²⁶ adoptée par l'Assemblée nationale en février 2022 et qui est l'un des éléments contextuels de la présente mission.

Cette notion de résidence habituelle (ou principale) existe déjà par ailleurs (notamment pour accéder au tarif préférentiel sur les liaisons vers les îles), et elle est utilisée par plusieurs pays de l'Union Européenne ou plus largement de l'Espace Économique Européen pour restreindre l'accès à la propriété des non-résidents et la possibilité pour eux d'acquérir des résidences secondaires.

C'est notamment le cas de la Suisse, qui interdit la construction de nouvelles résidences secondaires au sein des communes en comptabilisant déjà plus de 20 %, ou du Danemark, où l'acquisition d'une résidence principale ou secondaire n'est ouverte aux ressortissants de l'Union européenne et de la Suisse sans conditions qu'au-delà de cinq ans de résidence fiscale, et ce sous conditions de ressources (justifier d'un emploi, être propriétaire d'une société au Danemark ou posséder un patrimoine suffisant), le bien ne pouvant par la suite être loué.

Le juge européen a d'ailleurs déjà statué sur le fait que l'instauration de restrictions à l'installation de résidences secondaires dans certaines zones déterminées pouvait répondre à « un objectif d'aménagement du territoire tel que le maintien, dans l'intérêt général, d'une population permanente et d'une activité économique autonome par rapport au secteur touristique »²⁷.

A contrario, l'exemple australien montre que les conditions de résidence peuvent en pratique être contournées et vider ces dispositifs restrictifs d'une large partie de leur efficacité. Depuis 1975²⁸ et malgré un renforcement en 2015, de nombreux dispositifs sont proposés aux étrangers qui souhaitent acquérir des biens immobiliers ou à travers de *foundations*, de *trusts*

²⁶ Proposition de loi n°3928 relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île. Adoptée par l'Assemblée nationale le 4 février 2022.

²⁷ CJUE, 1^{er} juin 1999, *Konle c. Autriche*, affaire C-302/97.

²⁸ « Foreign persons are generally prohibited from purchasing established dwellings. » suivent toutefois trois exceptions limitatives <https://www.ato.gov.au/General/Foreign-investment-in-Australia/Residential-investment/issues> des modifications successives du *Foreign Acquisitions and Takeovers Act* de 1975.

Rapport

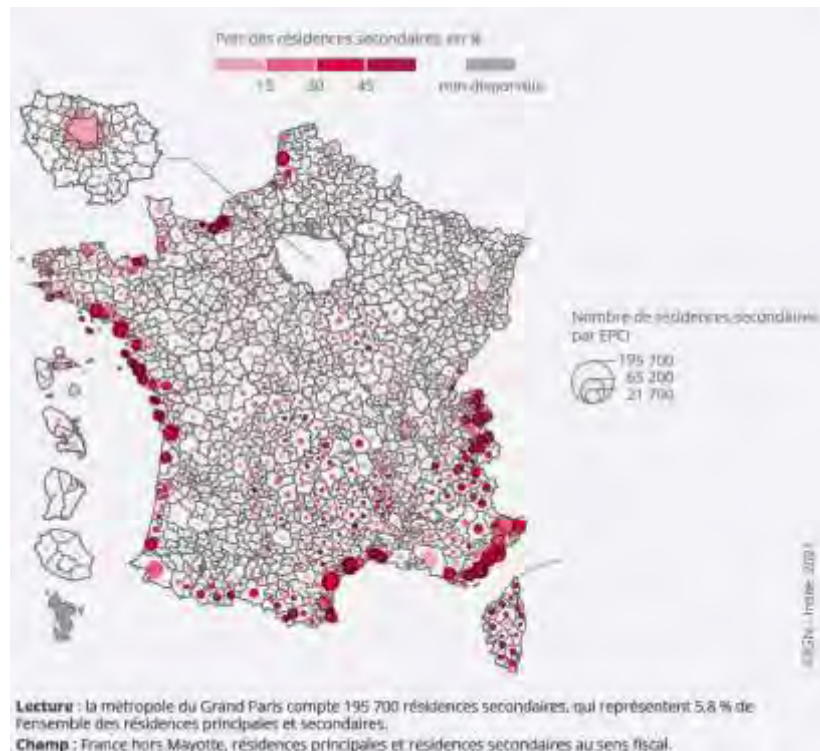
ou de *corporations* constituées de nationaux australiens tout en respectant formellement les orientations du *Foreign Investment Review Board*, dont la saisine puis l'approbation sont nécessaires pour tout projet de ce type. Pourtant, en 2018, les auditions parlementaires indiquaient qu'en plus de quarante ans, aucune sanction n'avait été prononcée au titre du non-respect de ces réglementations, ceci conduisant à une nouvelle rénovation du dispositif en 2019²⁹.

1.2. Les résidences secondaires, particulièrement concentrées dans les zones touristiques, ne sont par définition pas utilisées toute l'année, stérilisant une partie de l'offre de logements mais contribuant à l'économie locale

En France, un logement sur dix est une résidence secondaire au sens fiscal, soit 3,24 millions de logements sur un parc de 33,09 millions³⁰. Parmi celles détenues par un ménage résidant en France, deux sur trois le sont par un ménage de 60 ans ou plus, et même trois sur quatre dans certaines zones littorales. Elles sont détenues, à 34 % par 10 % des ménages les plus aisés³¹.

S'agissant des 1 027 communes identifiées à forte intensité touristique par la mission, la part des résidences secondaires représente 39,9 % du parc de logements contre 6,2 % dans les autres communes en 2021 (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Nombre et part de résidences secondaires par commune



Source : Insee, Fideli 2017.

²⁹<https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Stronger-rules-for-foreign-investors-owning-Australian-housing.pdf>.

³⁰ Source : Base de données Fideli, au 1^{er} janvier 2017.

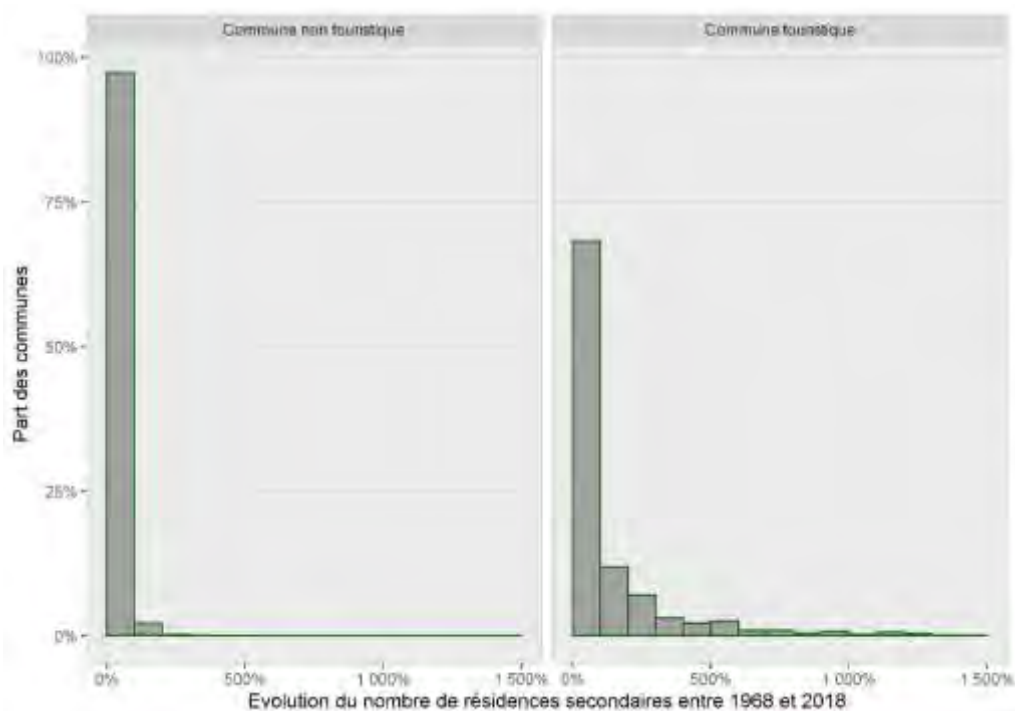
³¹ Définis ici comme les ménages dont le niveau de vie, issu du dispositif Filosofi, est supérieur au 9^e décile de niveau de vie national en 2016.

Rapport

Les résidences secondaires sont un marqueur déterminant des zones touristiques, principalement de celles situées en montagne (16 % des résidences secondaires³²) et sur les littoraux (40 % des résidences secondaires). En d'autres termes, si les résidences secondaires représentent 10 % du parc de logement total en France, elles représentent en moyenne 18 % sur le territoire littoral et 33 % en altitude (plus de 750 mètres) contre seulement 3 % dans les métropoles.

Leur proportion varie significativement entre communes touristiques et peut atteindre des seuils importants (80 % pour l'ensemble de l'EPCI des Pyrénées catalanes autour de Font-Romeu et Puyvalador). Leur progression est d'autant plus forte dans les communes touristiques (cf. graphique 5) où elles sont déjà sensiblement plus nombreuses, alimentant une dynamique de « secondarisation » du parc, au détriment des résidences principales.

Graphique 5 : Distribution de l'évolution du nombre de résidences secondaires entre 1968 et 2018



Source : 2019 et DVF (DGFIP), DPAE 2019 (URSSAF), recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Lecture : 98 % des communes identifiées comme non-touristiques ont vu une croissance de leur parc de résidences secondaires entre 1968 et 2018 inférieur à 100 %. Cela concerne 70 % des communes identifiées comme touristiques. 10 % d'entre elles ont vu leur parc de résidences secondaires croître entre 100 et 200 % entre 1968 et 2018.

³² Insee Première n°1871, août 2021. Hors logements vacants, 83 % des habitations de la communauté de communes (CC) du Val Vanoise autour de Bozel et Courchevel (Savoie) sont des résidences secondaires (13 800 sur 18 600), dans la CC Cœur Côte fleurie autour de Deauville-Trouville (Calvados), 67 % des habitations sont des résidences secondaires.

Rapport

Ces résidences secondaires qui sont le support d'occupations variées (par les propriétaires ou leur famille, par des touristes dans le cadre de locations de meublés en particulier de courte durée), diffèrent dans leur caractéristique (maisons individuelles ou appartements), mais sont vides pendant une période de l'année. Ce phénomène de sous-occupation diffère selon les zones touristiques : il est plus marqué à la montagne (60 % des résidences secondaires de Megève sont occupées seulement entre deux et quatre semaines par an³³ ; alors que les résidences secondaires de Bretagne sont occupées en moyenne trois mois par an³⁴). Cette occupation est identifiée comme « lits froids » quand elle est inférieure à quatre semaines par an, « lits chauds » au-delà de douze semaines, et « lits tièdes » entre les deux.

Cette problématique de sous-occupation des résidences secondaires est renforcée, dans certaines communes touristiques, par la nature de ces logements. L'économie du tourisme est d'abord une économie du logement et de l'hébergement, compte tenu de la structure des dépenses des touristes. De fait, la politique du tourisme s'est structurée en France principalement autour d'opérations d'intérêt national (OIN), avec une volonté d'aménagement du territoire et de développement quantitatif et qualitatif (aux normes de l'époque) de capacités d'accueil, dans un contexte de demande touristique elle-même en pleine expansion. Le développement de grands ensembles immobiliers (Grande Motte, Super Dévoluy) a longtemps permis de générer une forte induction économique dans ces territoires, mais ces hébergements (collectif, gestion difficile de copropriétés désormais de deuxième ou de troisième génération par rapport aux premiers propriétaires, standards de confort) ne répondent plus à la demande actuelle. L'obsolescence et/ou l'inadaptation ont contribué à ce qu'ils soient peu à peu désaffectés, voire dégradés, ce qui pose des problématiques spécifiques de rénovation du parc, difficiles à mettre en œuvre compte tenu de la sociologie des propriétaires et des modes d'occupation, pour maintenir, dans ces communes, une activité économique structurellement tournée vers l'accueil de touristes, ou envisager une transformation en résidence principale.

Les différences de niveau de vie entre détenteurs de résidence secondaire et résidents principaux peuvent être localement très marquées, la proportion de résidences secondaires détenues par des ménages aisés dépassant parfois 50 % par exemple dans certains EPCI des Alpes ou à Belle-Île-en-Mer. Ces ménages aisés engendrent une économie spécifique (rénovation des biens, entretien des logements, secteur de la restauration...) pourvoyeuse d'emplois, mais parfois génératrice de tensions sociales. Il existe donc une forme d'ambivalence, pour les collectivités dans les termes de l'arbitrage entre tourisme et résidents, et notamment dans le choix d'attirer des résidents secondaires.

1.3. La location de courte durée de meublés de tourisme présente une grande attractivité

Le choix pour un propriétaire de proposer son bien à la location de courte durée par rapport à des baux d'un an ou de longue durée répond à trois critères : la rentabilité, la flexibilité et la fiscalité (notamment des revenus locatifs). Pour un touriste, louer un meublé de tourisme pour une courte durée se compare plus naturellement aux autres capacités d'hébergement touristique (hôtels, campings, résidences de tourisme notamment).

Cette relation est profondément renouvelée aujourd'hui par l'intermédiation facilitée par les plateformes numériques (les agences immobilières le font également depuis longtemps), qui vient accélérer des tendances plus structurelles comme le développement du tourisme (offre et demande), la baisse de la durée du travail et le développement du télétravail, le développement de la part de ménages propriétaires voire multipropriétaires.

³³ Observatoire de l'Activité Touristique de Val d'Isère, bilan de la saison 2018/2019.

³⁴ Les résidents secondaires : résultats de l'enquête 2019, Comité Régional du Tourisme de Bretagne.

1.3.1. La rentabilité d'un cumul de locations de courtes durées de meublé de tourisme sur une partie de l'année seulement est équivalente à la rentabilité d'une location sur une année en tant que résidence principale

Les simulations réalisées (DG Trésor/Polsec2, rapport IGF-CGEDD sur le logement meublé³⁵, simulations mission³⁶) établissent que la rentabilité d'un même bien loué selon un bail classique pour une année entière est proche, voire peut être inférieure, au rendement d'une succession de locations de courtes durées en tant que meublé de tourisme³⁷ en raison des prix élevés des nuitées.

Comme dans l'hôtellerie, ou les transports, les prix des nuitées sont variables en fonction de l'intensité de la demande (logique de *yield management*) et peuvent permettre des rentabilités élevées en l'espace de quelques semaines de location de courte durée en haute saison touristique. Ces offres peuvent concurrencer l'offre hôtelière traditionnelle ou celle des résidences de tourisme, dont la capacité est malgré tout inférieure à la demande. Elles permettent également de rendre accessibles certains lieux touristiques à une population qui n'aurait pas la capacité financière à se rendre à l'hôtel, voire de les rendre accessibles à des périodes sans offre hôtelière.

1.3.2. Vu du propriétaire, flexibilité et attractivité des usages du logement plaident fortement en faveur du meublé de tourisme loué pour une courte durée

Au-delà de la rentabilité, louer son bien sous le régime de la location en meublé de tourisme pour de courtes durées offre, par rapport à la location à l'année, bon nombre d'avantages comparatifs :

- alors qu'elle est annihilée en cas de location nue de droit commun sur une année, la jouissance du bien reste possible pour une résidence secondaire louée à courte durée en tant que meublé de tourisme, et, par construction, pour une résidence principale, l'usage du bien à des fins personnelles est totale hors location de tout ou partie sur des durées brèves et unilatéralement décidées par le propriétaire ou avec son accord par le locataire ;
- même si, en zones tendues, les règles sont plus flexibles quant à sa rupture, les dispositions régissant la location de courte durée sont moins contraignantes que les baux classiques, *a fortiori* si l'on se place du point de vue du propriétaire ;
- à condition d'être décent (ce qui ne signifie pas confortable), la location en meublé permet un surplus de prix payé par le locataire, grâce à un socle minimal peu coûteux d'équipement, à défaut de prescriptions quant à la qualité dudit mobilier : c'est le marché et les éventuelles appréciations portées sur le bien qui constitueront une incitation au confort de l'habitation ;
- malgré les dispositifs de cautionnement mis en place, les risques de défaut de paiement existent, fût-ce de manière résiduelle, pour la location classique tandis que la location en meublé de tourisme prévoit de manière quasi-systématique le pré-paiement, ainsi que des assurances en cas de dommages infligés aux biens.

³⁵ Rapport n°2015-M-045 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Mission d'évaluation de politique publique : Le logement locatif meublé, janvier 2016.

³⁶ Cf. annexe VI.

³⁷ Les hypothèses d'une location de courte durée étant une durée de location de 120 jours, durée maximale autorisée de location d'une résidence principale, tandis qu'un taux de vacance de 8,8 % est pris en compte dans l'analyse d'une location à l'année.

Rapport

Au-delà de la rentabilité, ces avantages extra-monétaires expliqueraient, la plupart du temps, le choix de mise en location sur le marché longue durée ou sur le marché touristique selon le sondage sur les principaux déterminants du choix de mise en location meublée réalisé dans le cadre de la mission IGF-CGEDD de 2016³⁸.

1.3.3. La fiscalité des revenus locatifs plaide également en faveur de la location en meublé de tourisme

Au surplus, pendant de nombreuses décennies, l'investissement dans le meublé locatif, notamment en zones touristiques, a permis aux propriétaires investisseurs de défiscaliser une part importante du coût de leur investissement et/ou du flux de revenus qu'il permettait de constituer (cf. *infra*).

Les mêmes travaux de la mission précitée de 2016 positionnent en troisième ce facteur explicatif, notamment dans le choix de préférer la mise en location d'un logement meublé à un logement nu. En effet, les dispositifs fiscaux applicables diffèrent (régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) micro ou régime réel pour les meublés, régime foncier réel ou micro pour la location nue), à l'avantage de la location meublée, notamment dans le montant d'abattement en régime micro et dans le choix du régime réel où les dotations aux amortissements et les charges d'intérêts peuvent être déduites des bénéfices réalisés, ce qui avantage particulièrement les propriétaires-investisseurs ayant acquis leur bien immobilier à crédit dans un objectif de mise en location.

Le seuil fixé pour le régime micro-BIC en loueur de meublé non professionnel (LMNP) est élevé (73 000 € annuels) au regard du niveau de vie médian (22 040 € en 2019 pour un ménage³⁹), même pour des propriétaires, et ne présente pas de caractère réellement contraignant pour une location meublée, même intensive et dynamique, sauf à constituer – en elle-même – une activité quasi professionnelle, auquel cas le régime ici décrit n'est normalement plus applicable.

Dès lors, la conjonction des trois éléments suivants : une plus grande flexibilité dans l'utilisation du bien assortie d'un cadre juridique moins contraignant pour le loueur, une plus grande rentabilité (l'équivalent sur quatre mois en meublé de tourisme par rapport à une location classique sur l'année, avec huit mois de jouissance pleine du bien), et un régime fiscal plus favorable expliquent en grande partie le choix des propriétaires de mettre leur bien en location touristique meublée de courte durée par rapport à la location meublée de longue durée, de surcroît par rapport à la location nue.

Le premier déterminant d'une mise en location, quelle qu'elle soit, demeure néanmoins le choix du propriétaire de mettre son bien en location, et son corollaire, non toujours obligatoire pour lui, son besoin éventuel de générer des revenus. La majeure partie des propriétaires de résidences secondaires est plus âgée et plus aisée que la moyenne nationale, ce qui explique notamment que certains propriétaires soient insensibles à cette capacité de générer des revenus complémentaires. Pour d'autres à l'inverse, la mise en location de leur résidence secondaire est la seule manière de financer son acquisition *ex ante* et de permettre la solvabilisation du projet d'acquisition, qui peut d'ailleurs dans le cadre du parcours résidentiel constituer, à terme, une résidence d'usage (de loisir, ou comme résidence principale).

³⁸ Rapport n°2015-M-045 de l'Inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable, Mission d'évaluation de politique publique : Le logement locatif meublé, janvier 2016.

³⁹ Insee Première n 1875, paru le 05 octobre 2021.

1.3.4. Le développement des plateformes d'intermédiation pour les locations de meublés de tourisme a simplifié, fluidifié et sécurisé l'attractivité, pour les propriétaires, de ce type de location

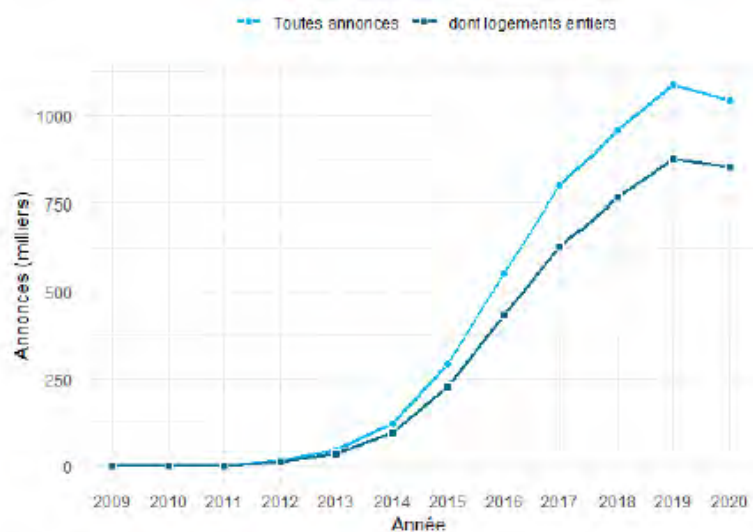
La capacité, pour les propriétaires particuliers, de générer des revenus de la mise en location de leur bien immobilier (résidence principale ou secondaire) a été facilitée par l'émergence et le renforcement des plateformes d'intermédiation, ce qui a fait croître un nouveau marché, qui certes existait de longue date, mais de manière beaucoup moins développée qu'aujourd'hui.

La part globale et moyennée de ce type de location n'est encore que résiduelle, à la fois dans le taux de location en courte durée de ces biens, en moyenne sur le parc et sur l'année d'une part, et en part des nuitées au titre de l'offre traditionnelle (hôtels, résidences de tourisme, camping) d'autre part. Pour autant, sa concentration dans le temps et dans l'espace, et même sa dynamique d'évolution, suffisent pour modifier, par connexité, les marchés immobiliers et influencer sur les déséquilibres du logement, en particulier dans les zones touristiques tendues (montagne et littoraux, cf. graphique 6 et graphique 7). L'accélération du développement de la location de courte durée de meublés de tourisme permise par de nouveaux entrants sur des marchés traditionnels se fait à l'image du développement plus générique des technologies numériques (téléphonie et accès internet, taxis et voitures avec chauffeurs, traiteurs et restauration à domicile, qui d'ailleurs peuvent se cumuler pour l'hébergement dans les zones touristiques).

La capacité d'inscrire son bien, sur une ou plusieurs plateformes qui se rémunèrent, la plupart du temps, seulement si la transaction se réalise, diminue les coûts d'intermédiation et permet ainsi l'appariement efficient entre une offre d'hébergement touristique pour partie nouvelle (complémentaire et différente de l'hôtellerie classique et des résidences de tourisme) et une demande nouvelle (différente également de celle qui utilise les services de l'hôtellerie classique), et pour partie substituable à l'offre et à la demande d'hébergement touristique traditionnelles.

Ce marché en dynamisme induit lui-même ses propres activités dérivées : des prestataires de services professionnels (type conciergerie/mise en visibilité de leur bien) ou des conseils juridiques, financiers et fiscaux, qui accompagnent les propriétaires dans leurs choix d'investissement et la gestion de leurs biens.

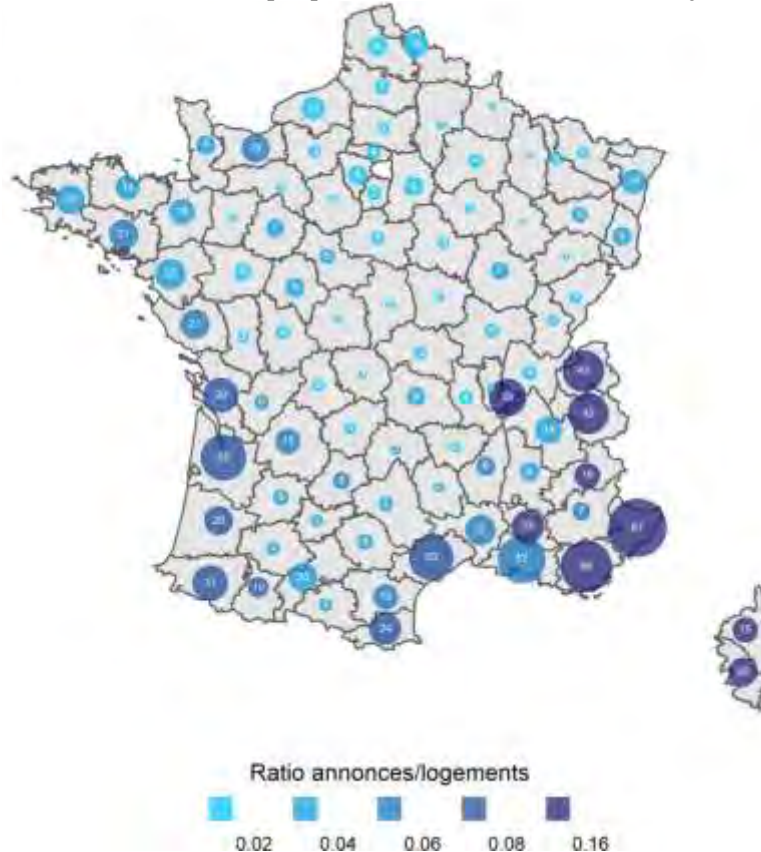
Graphique 6 : Nombre d'annonces en ligne sur Airbnb et Homeaway en France



Source : Estimations réalisées par la DHUP en 2021 à partir de données AirDNA (annonces publiées sur Airbnb et Homeaway sur l'ensemble de la France Métropolitaine).

Rapport

Graphique 7 : Nombre d'annonces proposées sur Airbnb et Homeaway en 2019 (milliers)



Source : Estimations réalisées par la DHUP à partir de données AirDNA (annonces publiées sur Airbnb et Homeaway sur l'ensemble de la France Métropolitaine).

Lecture : La taille des cercles et le chiffre indique le nombre d'annonces de meublés de tourisme proposés sur Airbnb et Homeaway (en milliers d'annonces), la couleur du cercle indiquant la proportion de ces annonces dans le parc total de logement du département. Par exemple, le département des Alpes-Maritimes concentre 87 000 annonces de meublés touristiques, qui représentent 16 % du parc [données à interpréter précautionneusement, un logement pouvant être simultanément sur plusieurs plateformes].

1.4. Le développement des résidences secondaires et des locations de meublés de tourisme interfère avec le parcours résidentiel des ménages résidents des zones touristiques, mais également avec le logement des travailleurs saisonniers

1.4.1. Les données disponibles, par construction encore récentes, confirment les conséquences sur le marché du logement

L'émergence du nouveau marché de l'hébergement touristique pose à cet égard des questions d'équité des conditions de concurrence, notamment dans la mesure où ces secteurs d'activité sont imposés différemment (activité collaborative exercée par des particuliers directement ou par des sociétés civiles immobilières, imposée au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et non à l'impôt sur les sociétés et à la TVA pour les hôteliers). Ils sont par ailleurs soumis à des contextes juridiques et sociaux différents (classement des hôtels et résidences de tourisme, obligations de services et cadre d'emploi des personnes), certains étant en effet directement pourvoyeurs d'emplois (secteurs traditionnels de l'hôtellerie), même de courte durée (contrats de saisonniers).

Rapport

Enfin, les hôteliers traditionnels sont soumis à une réglementation plus exigeante quant à l'accueil du public, la sécurité ou l'accessibilité, réglementation à laquelle les locations meublées de tourisme ne sont pas soumises.

Plusieurs effets directs et indirects négatifs sont par ailleurs liés, en théorie économique, à l'intensification, sur un territoire, de l'offre de meublés touristiques. Elle est associée, dans la littérature économétrique, à des processus de *gentrification* (Cocola Gant 2015, Füller & Michel 2014) induits en particulier par l'éviction des populations résidentes aux revenus plus faibles. Cela est d'autant plus marqué que le marché du meublé de tourisme est capté par des « investisseurs commerciaux » qui choisissent de sortir du marché des logements pour les louer aux touristes, car leur rentabilité est intrinsèquement meilleure. À mesure que la location touristique de court terme se développe, les résidents locaux ont ainsi de plus en plus de difficultés à accéder au logement du fait de la raréfaction de l'offre et de l'augmentation des prix (Jefferson-Jones 2014, Lines 2015).

Ces effets sont empiriquement établis dans les études statistiques menées, pour la plupart, dans les grandes métropoles touristiques (il n'existe pas, à la connaissance de la mission, d'études menées sur des zones touristiques de plus faible densité). Un impact univoque à la hausse des prix de l'immobilier au fur et à mesure de la croissance de l'activité de location de courte durée est systématiquement mis en évidence, tout comme une diminution des locations de longue durée au profit des locations touristiques par effet de substitution.

La location de meublés touristiques est par ailleurs marquée par une concentration de l'offre, autour d'acteurs professionnels et/ou multipropriétaires. Ces derniers, s'ils sont largement minoritaires (Airbnb avance ainsi que seul un hôte sur dix inscrit plusieurs biens sur leur plateforme), génèrent pourtant des impacts plus que cumulatifs sur le marché du logement. L'analyse, réalisée à Barcelone, des portefeuilles de logements constitués sur les plateformes de location de courte durée a documenté que 55 % des hôtes publiaient plus d'une annonce sur le site d'Airbnb et qu'en moyenne, les hôtes proposaient 5,2 logements à la location. Cette tendance est également caractérisée en France : la part des annonceurs de logements entiers proposant leurs logements plus de 120 jours⁴⁰ est passée de 6,3 % des annonces proposées sur les plateformes Airbnb et Homeaway en 2015 à 18,2 % des annonces en 2019, et ce, alors même que d'une part, le seuil de 120 jours par an est très diversement contrôlé selon les communes, et d'autre part et surtout qu'aucun dispositif ne vient interdire de cumuler les compteurs de nuitées de location entre les différentes plateformes : rien n'empêche aujourd'hui un loueur de cumuler 119 jours sur une plateforme et 119 jours sur une autre, voire trois autres, et d'échapper ainsi à la limite de 120 jours, par ailleurs peu contrôlée et donnant lieu à très peu de sanctions unitaires.

L'arrivée, sur le marché des meublés de tourisme, d'acteurs quasi-professionnels (cf. *supra*) qui proposent des logements entiers un grand nombre de jours par an (supérieur à 120 jours par an) provoque une forme de stérilisation du marché du logement, déjà limité, sur-contraint dans son expansion à court terme, et peu liquide dans les zones touristiques tendues.

⁴⁰ La littérature économique assimile les loueurs intensifs (qui proposent leurs biens sur un grand nombre de jours, notamment plus de 120 jours, seuil qui correspond à celui du passage de résidence principale à résidence secondaire) à des acteurs professionnels.

1.4.2. Ce développement accéléré de la location de courte durée des meublés de tourisme vient, dans des zones tendues et *a fortiori* lors des pics saisonniers, perturber certains parcours résidentiels

Les caractéristiques des biens mis en location confortent les éléments précédents : ce sont en effet principalement des studios/T2 (identifiés avec une chambre sur les plateformes d'intermédiation) ou des T3 qui sont mis en location sur Airbnb et Homeaway dans les zones touristiques (1,9 chambres en moyenne et par annonce)⁴¹ en retrait de la taille et composition des meublés de tourisme proposés sur la France entière via les mêmes plateformes. Ces chiffres sont corroborés par la part, parmi les résidences secondaires, des biens de moins de 40 m² qui représentent 27 % des résidences secondaires (jusqu'à 37 % en montagne et jusqu'à 31 % sur le littoral) alors que ce type de bien ne représente que 10 % des résidences principales⁴². Cela tend à indiquer un assèchement, tant à la location qu'à la vente, de ce type de biens (studios, T2) directement substituables aux capacités d'hébergement touristique traditionnel. Or, ce sont justement ces biens qui constituent le plus souvent la première étape d'un parcours résidentiel pour de jeunes ménages décohabitants, tant en location qu'à l'achat. Dès lors, la concurrence des usages s'exerce directement à l'encontre de ce type de résidents permanents, primo-accédants ou au début de leur parcours professionnel et résidentiel, et plus largement patrimonial, hors transfert intergénérationnel.

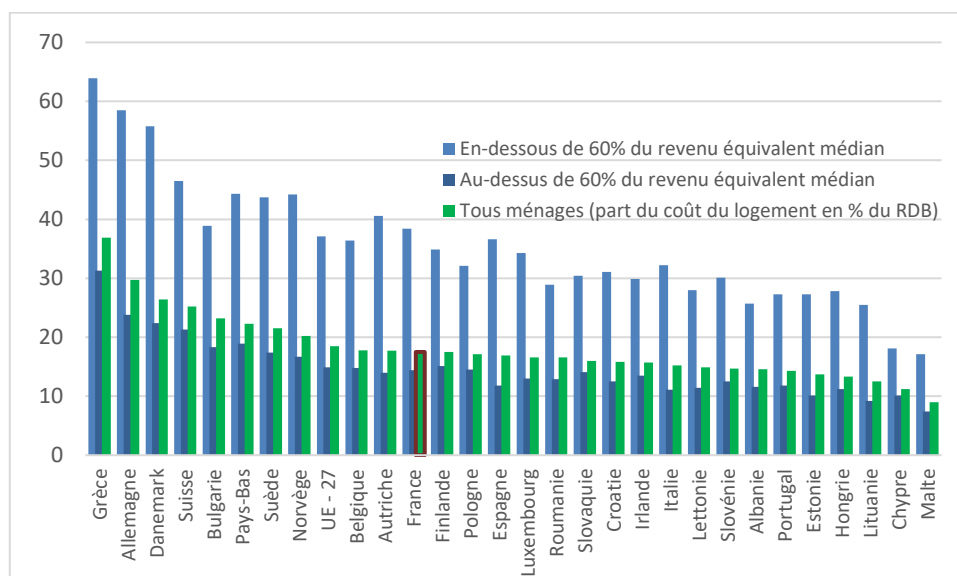
L'impact inflationniste sur les prix de l'immobilier de la multiplication des résidences secondaires, et notamment du fait de leur location comme meublés de tourisme à courte durée, se cumule aux difficultés précédentes liées à la concurrence des usages. Même à considérer qu'un bien serait disponible, la dynamique d'évolution de son prix constituera un obstacle de plus pour de jeunes ménages souhaitant s'engager dans un parcours résidentiel dans les zones touristiques tendues. La hausse du prix moyen est significativement plus rapide et forte dans les communes touristiques que dans les communes peu ou moins touristiques, alors même que le prix moyen est lui-même déjà élevé (cf. graphique 3), notamment par rapport au revenu moyen des ménages. Un découplage s'opère alors entre la dynamique des prix de l'immobilier dans ces zones touristiques tendues, qui s'écartent de plus en plus des moyennes nationales, et l'évolution des revenus des ménages, lesquels suivent à grands traits l'évolution moyenne du pays.

Alors que les prix de l'immobilier progressent plus rapidement que le revenu disponible par ménage, cette divergence est particulièrement marquée dans les zones en tension (offre inférieure à la demande) et pour les ménages les moins aisés (cf. graphique 8).

⁴¹ Analyse des données AirDNA fournies à la mission par la DHUP, cf. annexe VII.

⁴² Insee Première n°1871, août 2021.

Graphique 8 : Part du coût du logement dans le revenu disponible du ménage par type de ménage et niveau de revenus en 2020



Source : Eurostat, 2022. Part du coût du logement dans le revenu disponible du ménage par type de ménage et niveau de revenus - enquête EU-SILC [ILC_MDED01_custom_2679071].

Les zones touristiques, qui manifestent des tensions de ce type, sont donc marquées par des prix parmi les plus élevés par rapport au revenu disponible, ce qui entraîne une réduction de l'accès à la propriété pour les ménages appartenant au bas de la distribution des niveaux de vie. Les ménages locataires sont également davantage confrontés à des niveaux de prix élevés⁴³, ce qui se traduit par un taux d'effort plus important en location et une capacité d'épargne pour financer leur acquisition future plus restreinte.

À l'inverse, les spécificités même de l'investissement immobilier (capacité d'emprunter quasiment 100 % de l'investissement, remboursement de l'emprunt par les loyers ou les revenus tirés de la location de courte durée) permettent une forme de répartition du patrimoine, dès lors que 65 % des ménages sont propriétaires. Elles permettent pourtant également une concentration pour les ménages les plus aisés, dans une forme de dynamique cumulative où le premier bien facilite l'acquisition du deuxième, tous deux accélérant et augmentant la solvabilisation (et le retour sur investissement) des acquisitions suivantes, permettant ainsi d'augmenter à la fois le volume et le prix unitaires des investissements complémentaires ultérieurs. Les ménages détenant au moins cinq logements (soit un million de ménages) détiennent 50 % des logements en location possédés par les particuliers, alors qu'ils ne représentent que 3,5 % des ménages. L'Insee⁴⁴ en déduit que cette concentration de la propriété des logements en location reflète une logique d'accumulation patrimoniale et constate qu'elle s'appuie notamment sur le recours aux sociétés civiles immobilières (SCI). 10 % des ménages multipropriétaires possèdent au moins un logement via une SCI, ce recours croissant avec le niveau de vie. 12 % des logements en location, de courte ou longue durée, sont détenus via une SCI contre 1 % des résidences principales et secondaires.

⁴³ Cf. notamment les données des observatoires locaux des loyers (OLL).

⁴⁴ Insee, France portrait social, édition 2021.

1.4.3. Les travailleurs saisonniers sont particulièrement confrontés à des difficultés de logement, ce qui peut conduire à rétroagir sur l'activité touristique

Les saisonniers constituent un segment de population pénalisé par la concentration des déséquilibres du logement dans les zones touristiques les plus tendues, *a fortiori* lors des pics de fréquentation. Selon une étude de France Stratégie publiée en juillet 2016, on estime à 500 000 le nombre de travailleurs saisonniers. Le logement est une préoccupation majeure pour ces travailleurs : rare et cher en période d'afflux touristique, il conduit certains salariés à recourir à des solutions de logement peu satisfaisantes, parfois insalubres voire indignes. En effet, leur accès au marché du logement est encore plus difficile que celui des habitants permanents des zones touristiques : ils sont également confrontés à l'assèchement et à la tendance haussière du marché locatif (de par la captation du marché locatif par la location de meublés touristiques de courte durée), avec des effets de substitution renforcés pour eux car il s'agit précisément de locations de courte durée susceptibles de pouvoir répondre à une partie de leurs besoins.

Ces difficultés récurrentes de logement constituent un défi des politiques publiques depuis de nombreuses années⁴⁵. Elles viennent s'ajouter à une désaffection, marquée sur la période la plus récente, des salariés pour le secteur de l'hôtellerie-restauration, notamment après la crise Covid, et des difficultés durables de recrutement dans ces métiers, constituant un frein au redémarrage de ces activités et, paradoxalement, un avantage comparatif de plus pour les meublés de tourisme auxquels ils se trouvent de plus en plus concurrencés.

Ces tensions sur le recrutement des saisonniers peuvent pénaliser l'activité touristique (fermeture partielle de certains commerces touristiques, dégradation du service, limitations capacitaires...), et relèvent d'un ensemble d'acteurs aux intérêts fondamentalement et profondément communs (l'activité touristique) mais pas toujours identifiés comme tels de prime abord ou à court terme (concurrence des usages des habitations, contraintes foncières et sur le bâti), dans un contexte de rénovation nécessaire d'une partie importante des capacités d'hébergement touristique, notamment en montagne. Les nouvelles règles d'indemnisation du chômage qui ont été durcies pour les travailleurs saisonniers peuvent aussi avoir incité certains salariés à rechercher un emploi dans d'autres secteurs d'activité. Dans un contexte de fortes tensions sur la main d'œuvre disponible et les recrutements, qui accroît la concurrence entre recruteurs, on pourrait arguer qu'il revient aux employeurs d'être suffisamment compétitifs pour attirer des employés, que ce soit en matière de rémunération, de conditions de travail et si besoin de fourniture d'un hébergement.

Des outils de régulation existent, notamment la signature d'une convention pour le logement des travailleurs saisonniers, exigée pour les communes touristiques au sens du Code du tourisme : cette convention oblige les communes à réaliser un diagnostic des besoins en logement des travailleurs saisonniers sur leur territoire et à se fixer des objectifs pour répondre à ces besoins en identifiant des moyens d'action. La création par la sphère publique de logements occupés quelques mois dans l'année par des travailleurs saisonniers qui ont vocation à travailler dans le secteur marchand ne pourrait être une solution, ce d'autant plus que nombre de communes touristiques ne disposent pas d'un nombre de logements sociaux suffisant pour faire face à la demande des résidents permanents. Il convient donc que les employeurs s'organisent pour assurer un hébergement décent et confortable pour leurs salariés saisonniers.

⁴⁵ Voir notamment le rapport « Le logement des travailleurs saisonniers du tourisme », Ministère du Tourisme, Lilian HALLS-FRENCH et Alain SIMON, novembre 2003.

2. Les politiques publiques ont d'abord encouragé le développement de l'hébergement touristique, en particulier des meublés de tourisme, avant, plus récemment, d'essayer de ralentir leur développement rapide

2.1. Différents dispositifs fiscaux et réglementaires ont favorisé le secteur de la construction et les meublés de tourisme

2.1.1. Les effets de ces dispositifs, en particulier fiscaux, ont une forte inertie

La politique du logement est marquée par une multiplicité de dispositifs normatifs (droit de l'urbanisme, droit de la construction et de l'habitation) et fiscaux (incitations à la construction neuve, à la rénovation du parc de logements, y compris classé ou inscrit au patrimoine historique). Ces dispositifs, parfois anciens, coexistent et continuent à produire des effets, notamment pour les dispositifs fiscaux, même lorsqu'ils ont été supprimés, compte tenu notamment de la non rétroactivité des dispositions fiscales et de la sortie nécessairement progressive des dispositifs d'éligibilité.

Pour la politique fiscale, cela présente un caractère quasi-ontologique : pour autant qu'elle corrige efficacement et économiquement des défaillances des mécanismes de marché, la mise en place d'incitations vaut le temps que les dispositifs sont susceptibles effectivement d'orienter les comportements des acteurs. À l'inverse, supprimer une incitation en vigueur constitue un « contre-choc » fiscal, une « désincitation » marginale par rapport au droit préexistant.

Ainsi, depuis maintenant plusieurs décennies, la création de meublés, notamment de tourisme, ou de résidences de tourisme a été constamment encouragée au moyen de mesures de défiscalisation des investissements et/ou des revenus de la location de meublés touristiques (dispositifs Demessine, Périssol, Censi-Bouvard⁴⁶, crédit d'impôt pour l'investissement en Corse). Ces dispositifs fiscaux allaient de pair avec des réglementations incitant à l'amélioration de l'offre touristique (classement en commune touristique ou station classée « de tourisme » ouvrant droit à complément de dotation globale de fonctionnement (DGF) et majoration d'indemnités de fonction pour les élus, classement des meublés de tourisme). Au-delà de l'activité touristique ces dispositifs ont pu aussi viser à soutenir l'activité du bâtiment.

Au moment où, compte tenu notamment de ses effets inflationnistes sur les prix de l'immobilier, les pouvoirs publics cherchent désormais à limiter le développement particulièrement rapide des locations de courte durée, facilité par les plateformes numériques d'intermédiation, l'inversion des comportements recherchée par le démantèlement des dispositifs fiscaux d'une part, la mise en place de mécanismes et outils non fiscaux d'autre part, ne se transmet pas dans l'économie réelle avec les mêmes cinématiques ou temporalités.

Alors que les dispositifs successivement renforcés d'encadrement des meublés de tourisme (loi ALUR⁴⁷ en 2014, loi pour une République numérique en 2016, loi ELAN⁴⁸ en 2018) sont intervenus avec des délais de mise en œuvre opérationnelle seulement contraints par les décrets d'application éventuellement nécessaires, les dispositifs fiscaux ont pour leur part non seulement perduré sur la même période, mais l'on sait déjà que leur suppression, pour partie déjà décidée, ne produira pleinement ses effets que quelques années plus tard, et pleinement

⁴⁶ Depuis 2017, le dispositif Censi-Bouvard ne peut plus financer l'acquisition de meublés de tourisme.

⁴⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Rapport

efficace que lorsque les projets d'investissements qu'ils auront permis ou qui auront bénéficié de ces dispositifs auront été pleinement réalisés.

Les effets pervers de cette inertie dans la transmission à l'économie réelle des incitations fiscales, *a priori* pour le logement dont la matérialité met, par construction, du temps pour être concrétisée, sont d'autant plus importants que les dispositifs d'évaluation, de mesure d'impact *ex ante* et *ex post* sont le plus souvent sous-optimaux voire partiellement inopérants. C'est en particulier le cas de la taxation des revenus issus des locations meublées⁴⁹.

D'autres effets, plus classiques, de potentielle pro-cyclicité des dispositifs fiscaux par rapport à la situation qu'ils sont censés stabiliser au titre de l'économie réelle doivent également être ici rappelés. C'est particulièrement le cas de la fiscalité incitative à la construction de logements, notamment quand le contexte macro-économique est déjà très favorable (conditions monétaires, surcroît d'épargne, carnet de commandes des entreprises et artisans du bâtiment). L'évaluation récente menée sur le dispositif Pinel a ainsi mis en évidence des impacts négatifs de cette incitation fiscale à la construction, qui a pu localement conduire à un renchérissement du prix du foncier comme du bâti, accroissant ainsi les déséquilibres du marché du logement que le dispositif était censé limiter. L'analyse coûts-bénéfices-risques de chaque dispositif de régulation, fiscal ou non, qui fonde la légitimité d'une intervention publique visant à palier des défaillances des mécanismes de marché, ne peut, dans ce cadre, comme dans d'autres, que gagner à être systématisée et partagée, pour permettre de gagner en réactivité par rapport à la réalité des déséquilibres eux-mêmes évolutifs, et en cohérence d'ensemble des politiques publiques menées.

2.1.2. La fiscalité locale sur les logements vacants et les résidences secondaires peut constituer un outil de nature à développer le parc de résidences principales

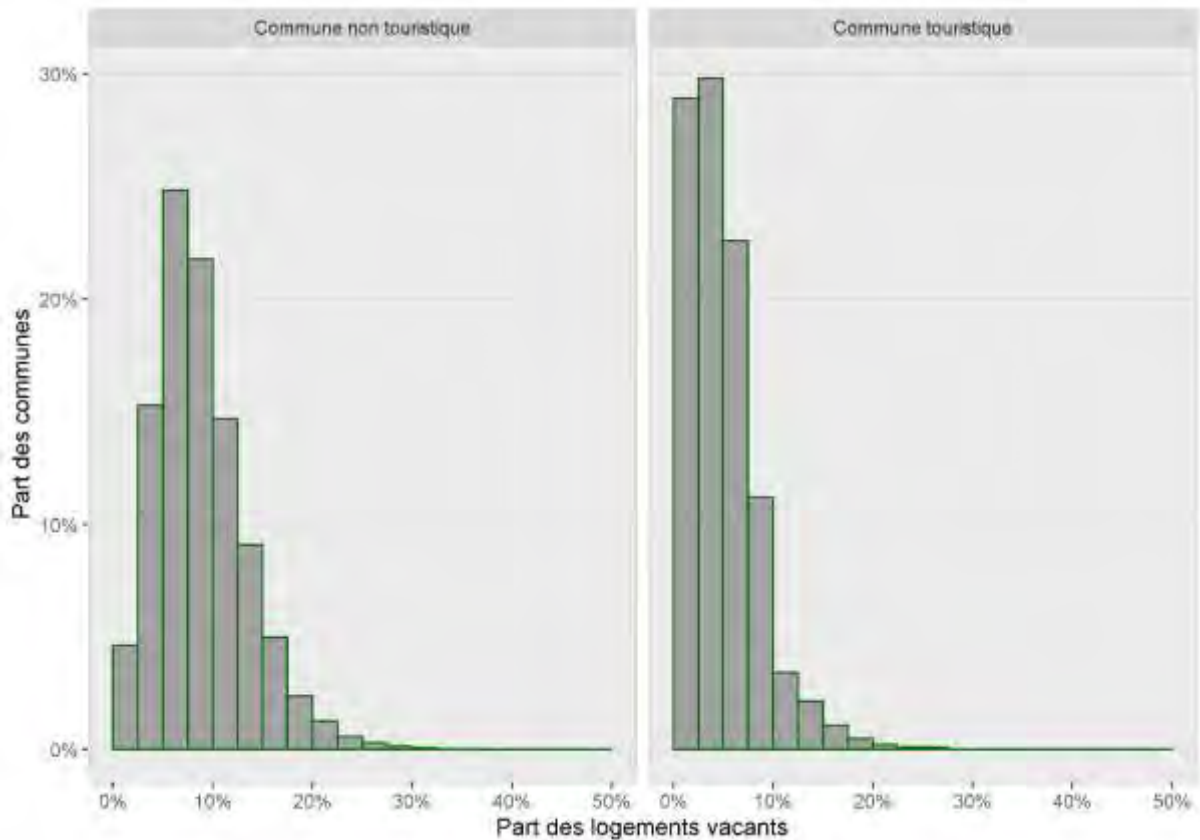
Les collectivités locales qui se trouvent confrontées à un déficit d'offre de logements sur leurs territoires disposent de deux leviers fiscaux en mesure d'accompagner la réorientation de l'utilisation de leur parc et/ou de générer des recettes fiscales complémentaires, leur permettant, le cas échéant, de financer une partie de leur politique foncière, de leur politique patrimoniale et de leur politique de l'habitat, notamment en faveur du logement intermédiaire et social.

En utilisant la fiscalité locale, les communes et leurs EPCI, peuvent encourager certains usages en désincitant aux usages (ou non usages) concurrents. En fiscalisant de manière plus importante la vacance (taxe sur les logements vacants) ou les résidences secondaires (taxe d'habitation reliquataire sur ces seules résidences secondaires et éventuelle majoration de celle-ci à la main des assemblées délibérantes), ces collectivités encourageraient toutes choses égales par ailleurs les usages alternatifs des biens concernés, même s'il convient de relativiser la matérialisation des effets attendus. Certains propriétaires n'ont pas besoin et/ou pas envie de louer leur logement à des tiers, pour ceux qui souhaitent le faire, la fiscalité intervient aux côtés d'autres déterminants : rentabilité, flexibilité et sécurité des usages notamment. Dans ses échanges, la mission a constaté que ces outils étaient souvent perçus par les collectivités locales comme des générateurs de recettes additionnelles dans un contexte budgétaire contraint, sans réel impact sur la remise sur le marché des biens, ceci nécessitant toutefois une évaluation qui n'a pas encore été réalisée de manière systématique. Ces ressources fiscales pourraient utilement renforcer les moyens consacrés par les communes des zones touristiques à des actions locales engagées en faveur de la résorption des déséquilibres du marché du logement.

⁴⁹ Les formulaires actuellement utilisés pour les déclarations d'impôt sur le revenu et les crédits d'impôt associés prévoient, pour certains dispositifs, une case permettant l'identification des logements concernés par le dispositif fiscal. Ce n'est pas le cas pour tous les dispositifs fiscaux et cette case n'est par ailleurs pas attributaire d'un codage spécifique permettant la récupération des informations qui y sont inscrites. Aucun traitement automatisé à des fins d'évaluation de politique publique ou de contrôle n'est alors possible.

2.1.2.1. Confier au maire la lutte contre la vacance des logements sur son territoire par la mobilisation d'un outil fiscal dédié

Graphique 9 : Distribution de la part des logements vacants en 2018



Source : TVA 2019 et DVF (DGFIP), DPAE 2019 (URSSAF), recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Lecture: pour 4 % des communes identifiées comme non-touristiques, les logements vacants représentent 2,5 % de leur parc total de logement. Cela concerne à l'inverse 28 % des communes identifiées comme touristiques.

Les 1 027 communes identifiées par la mission comme présentant une forte intensité touristique se distinguent des autres par un taux de vacance de logements dans le parc privé nettement plus faible que dans les communes non touristiques (cf. graphique 9).

Pour les communes situées en zones tendues⁵⁰, la taxe sur les logements vacants (TLV) s'applique de façon obligatoire, et est perçue par l'État (et non par la collectivité). Pour les autres communes, l'assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) est conditionné à une délibération de la commune (ou de l'EPCI) visant à la mettre en place. La TLV est due pour chaque logement vacant à usage d'habitation⁵¹ depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁵² alors que la THLV est due

⁵⁰ Est considérée comme tendue « une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ». Cette définition est sans rapport avec les zones tendues au titre du zonage dit A/B/C (cf. annexe VIII).

⁵¹ Habitable (eau, électricité, etc.) et non meublé.

⁵² Article 232 du CGI.

Rapport

pour chaque logement vacant depuis au moins deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁵³. L'une comme l'autre ne sont pas applicables aux logements faisant l'objet d'une occupation pendant plus de 90 jours consécutifs au moins ou dans le cas d'une vacance indépendante de la volonté du propriétaire.

La faculté ouverte sur l'instauration d'une THLV est pourtant peu mobilisée par les communes qui y sont éligibles (le cas échéant via leurs EPCI). Ainsi, parmi les communes tendues caractérisées comme touristiques et qui sont éligibles à la THLV (car non soumises à la TLV), seules 20 % ont mis en place cette taxe (203 communes sur 1 027).

La réglementation prévoit des exemptions, notamment quand un projet de rénovation est en cours spécifiquement pour permettre de nouveau une occupation du bien dès lors que les travaux dépassent 25 % de la valeur vénale du bien⁵⁴, ou si le logement demeure vacant faute de trouver un locataire malgré les efforts en ce sens du propriétaire. Si l'objet de la taxation de la vacance est directement d'altérer la rentabilité de la détention d'un bien « inactivé » pour inciter à son activation sur le marché locatif, il convient de souligner que le régime fiscal actuel peut expliquer une vacance structurelle, notamment parce qu'il est parfois plus avantageux pour un propriétaire de maintenir un logement vacant que de le déclarer comme résidence secondaire (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Imposition liée à l'usage du logement à compter du 1^{er} janvier 2023

Année	Résidence principale	Logement vacant - Zone tendue	Logement vacant soumis à la THLV	Logement vacant non soumis à la THLV	Résidence secondaire
0	Pas de TH /TLV	Pas de taxe	Pas de TH/TLV	Pas de TH/TLV	THRS (taux moyen 25,4%) + majoration si instaurée (taux moyen 31%)
1	Pas de TH /TLV	12,5 % de la valeur locative du logement (TLV)	Pas de TH/TLV	Pas de TH/TLV	THRS (taux moyen 25,4%) + majoration si instaurée (taux moyen 31%)
2 et suivantes	Pas de TH /TLV	25 % de la valeur locative du logement (TLV)	THLV	Pas de TH/TLV	THRS (taux moyen 25,4%) + majoration si instaurée (taux moyen 31%)

Source : Mission.

Proposition n° 1 : Supprimer la taxe sur les logements vacants (TLV) et la commuer en taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). La THLV s'appliquerait dans toutes les communes/EPCI qui délibèreraient dans ce sens. Dans celles où la TLV s'appliquait précédemment, elle s'appliquerait de droit sauf délibération contraire. La taxe serait due pour chaque logement vacant depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

⁵³ Article 1407 bis du Code Général des Impôts.

⁵⁴ Au demeurant, si les travaux sont trop importants, le propriétaire est exempt du paiement de la TLV ou de la THLV. En d'autres termes, la remise en état du logement ne doit pas coûter plus cher au bailleur qu'il ne rapporterait s'il était mis en location. Le Conseil constitutionnel a précisé, dans une décision du 29 juillet 1998 (n° 98-403 DC), que « ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ».

2.1.2.2. Utiliser la THRS et les majorations à la main des communes et de leurs EPCI pour inciter à la remise sur le marché de logements à vocation de résidences principales

À la suite de la réforme de la taxe d'habitation, à partir de 2023, seuls les propriétaires de logements non affectés à des résidences principales seront assujettis à la taxe d'habitation. En 2018, 2,6 milliards d'euros de recettes fiscales sont issus de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et en 2023, le rendement anticipé de la THRS est de trois milliards d'euros.

En outre, l'article 1407 ter du Code général des impôts (CGI) permet, depuis 2015, aux communes situées dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants, prévue à l'article 232 du CGI, de délibérer pour majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part communale de la cotisation de taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale. Au 1^{er} janvier 2021, sur les 1 138 communes pouvant mettre en place cette majoration, seules 21 % (240 communes) ont délibéré en ce sens. Ce dispositif de régulation pourrait apparaître peu attractif, mais on observe, à l'inverse, l'appétence de certaines communes touristiques (ex : Les Sables d'Olonne) à pouvoir bénéficier de cette mesure, ce qui nécessite au préalable leur inclusion dans le zonage d'application de la taxe sur les logements vacants⁵⁵ pour pouvoir activer cette mesure de régulation du nombre de résidences secondaires.

Ce zonage d'application de la taxe sur les logements vacants est lié à l'identification d'une tension immobilière dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, et coexiste avec le zonage A/B/C visant à caractériser la tension du marché immobilier local⁵⁶, sur lequel s'appuient de nombreux dispositifs fiscaux (dont le dispositif Pinel). La coexistence de deux zonages différents visant tous deux à caractériser des déséquilibres sur le marché du logement et à agir sur ceux-ci, notamment par la capacité de majoration de la THRS ou l'éligibilité à l'encadrement des loyers dans le cadre de nouvelles locations [zonage « zone tendue » du CGI], par l'éligibilité et le barème applicable aux aides relatives à l'investissement locatif (Pinel, Denormandie, Loc'avantages) [zonage A/B/C] ou encore par des mécanismes d'aide à l'accession à la propriété (prêt social location-accession, prêt à taux zéro, TVA à taux réduit en zone d'intervention de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) [zonage A/B/C] ou d'aide au logement locatif intermédiaire et social (fixation des plafonds de loyers des logements sociaux financés en prêt locatif social) [zonage A/B/C] interroge sur la lisibilité et le pilotage des politiques du logement. Dans la mesure où relativement peu de communes classées en zone A ne sont pas soumises à la TLV (114 communes, dont 29 communes touristiques, soit 10 % des communes soumises à la TLV), une convergence du « zonage TLV » au sein du zonage A/B/C pourrait ainsi être préconisée⁵⁷.

Cet exemple pose la question plus globale de la lisibilité et de la cohérence des dispositifs nationaux impactant les politiques locales foncières et de l'habitat. L'analyse des différents zonages applicables à la politique du logement menée par la mission a révélé plusieurs incohérences, dues principalement à des critères de classement non transparents ou à la non-actualisation des classements, alors même que les dynamiques des marchés du logement peuvent évoluer de manière très rapide (la crise COVID a ainsi généré des effets massifs dans les mois suivants). Ainsi, il existe des communes soumises à la taxe sur les logements vacants au titre de leur caractère de zone tendue (difficultés sérieuses d'accès au logement sur le parc résidentiel existant et niveau élevé des loyers) mais qui sont pourtant inscrites dans un zonage C, qui correspond à un marché détendu. Cela peut générer des injonctions

⁵⁵ L'éligibilité à cette majoration est conditionnée à l'inclusion dans le périmètre de la TLV, c'est-à-dire à une tension immobilière et à l'appartenance à une aire urbaine continue de plus de 50 000 habitants.

⁵⁶ Le zonage A/B/C découle de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat dit loi « Robien ».

⁵⁷ Sur les 1 138 communes soumises à la TLV, 492 sont classées en zonage B1, 19 en zonage B2 et 12 en zonage C (cf. annexe VIII).

Rapport

contradictoires au niveau communal et justifierait un approfondissement des études sur la globalité des zonages utilisés, leur définition, leur actualisation, leur cohérence, et les modalités de leur actualisation.

Proposition n° 2 : Envisager la convergence du « zonage TLV » au sens de l'article 232 du Code général des impôts vers le zonage A/B/C.

Dans le cadre de cette convergence, il importerait :

- ◆ de préciser, au sein de la réglementation, les critères quantitatifs, les bases de données, les seuils et la fréquence de révision permettant de procéder au classement et à son actualisation au titre du zonage A/B/C ;
- ◆ d'arrimer les autres dispositifs s'appuyant sur le « zonage TLV » sur le zonage A/B/C. Il conviendrait notamment de permettre aux communes situées en zones tendues selon le zonage A/B/C (A bis, A, B1) d'instaurer la majoration de THRS et l'encadrement des loyers.

Le dispositif de majoration de THRS a pour objectif de favoriser la mise sur le marché et l'affectation à la résidence principale de logements dans les zones dites « tendues » et ne peut, à la date de la mission, être institué qu'au sein de communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. À défaut d'effets incitatifs majeurs à la remise sur le marché de ce type de biens (il est probable qu'une partie de la population détentrice, aisée et retraitée, soit peu sensible à ce type de taxation), ce type de dispositif peut à tout le moins constituer une source de ressources pour la commune afin de l'aider à financer une politique foncière et de l'habitat plus active à destination de sa population résidente, par exemple, *via* le logement social ou des baux réels solidaires. Au niveau national, le cumul des recettes fiscales de la majoration de THRS représentait déjà 130 millions d'euros en 2021, dont 58,6 millions d'euros pour la ville de Paris, 13,5 millions d'euros pour la ville de Nice, 2,8 millions pour la ville d'Antibes, 1,9 million pour la ville de Biarritz ou encore 1,3 million pour la ville d'Ajaccio.

La mise en œuvre de ce dispositif ne s'est pas accompagnée jusqu'ici d'études d'impact *in itinere* ou *ex post* sur l'efficacité de cette mesure à remettre sur le marché des biens immobiliers qui en sont aujourd'hui retirés. Cette majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires touche indifféremment les propriétaires de résidences secondaires, quel que soit leur niveau de revenus. Si une part significative des propriétaires de résidences secondaires est plus aisée que le reste de la population, certains demeurent plutôt modestes, et ce type de majorations touche relativement d'abord les « petits propriétaires ».

Autre élément limitant à terme les effets de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires : à partir de 2023, toute hausse de la THRS et de sa majoration entraînera également celle de la taxe foncière, laquelle concerne à la fois les résidences principales et secondaires. L'usage de cet outil fiscal pour cibler uniquement les résidents secondaires sera dès lors moins efficace, même si les effets de la THRS continueront par construction à ne s'appliquer qu'aux logements présentant cette caractéristique fiscale.

L'ensemble des recettes fiscales perçues au niveau local (THLV, THRS et majoration associée) peut et doit servir à financer une politique de l'habitat ambitieuse. Outre le soutien à l'établissement public foncier et aux organismes de construction de logement social, les collectivités peuvent également intervenir sur le marché privé, par exemple par des incitations financières à la location à l'année en contrepartie d'un engagement du bailleur.

2.1.3. De nombreux outils de planification et de régulation sont à la disposition des communes et de leurs EPCI pour résorber les déséquilibres des marchés du logement mais ne sont pas toujours pleinement mobilisés au niveau local

La puissance publique confie la mise en œuvre de la politique publique de l'urbanisme et du logement aux communes puis aux intercommunalités. Celles-ci disposent donc de la capacité à aménager leur territoire, notamment au moyen des dispositifs de zonage. Le plan local d'urbanisme (PLU ou PLU(i) à l'échelle d'un groupement de communes) est le principal document d'urbanisme qui détermine les conditions d'un aménagement du territoire, par une gestion économe de l'espace et une réponse aux besoins de développement local. Le PLU permet en effet de déterminer, au travers du zonage, les zones d'intérêt à aménager et à construire. Faute de ce document, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique.

Cette situation n'est pas rare : en 2021, 25 % du foncier français est concerné (9 867 communes). Parmi les zones touristiques, 16,8 % des communes sont soumises au RNU, dont 11,4 % sont engagées dans un processus d'élaboration d'un PLU-PLU(i) et 1,9 % dans l'élaboration d'une carte communale. Certains territoires se distinguent néanmoins, notamment la Corse - 51 % des communes de Corse du Sud et 45 % des communes de Haute-Corse sont soumises au RNU (dont respectivement 25 et 29 % sont engagées dans l'élaboration d'un PLU-PLU(i) et 12 et 9 % dans l'élaboration d'une carte communale). La soumission au RNU s'accompagne de capacités d'intervention restreintes pour les communes : le RNU, s'il fixe des règles minimales de constructibilité, n'a pas pour objet de définir une stratégie d'aménagement ou un projet de territoire plus global prenant en compte les principes de développement durable.

Or, seules les communes dotées d'une carte communale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols peuvent faire usage du droit de préemption urbain, instrument indispensable pour une politique d'action foncière ; les communes soumises au RNU ne pouvant ni préempter ni confier ce droit à un autre acteur (type Établissement Public Foncier). En effet, le droit de préemption portant une limitation du droit de propriété des personnes physiques ou morales détenant des terrains, son usage par la collectivité doit être justifié par l'existence d'un projet de territoire ou de projets d'intérêt général, formalisés et spatialisés au sein du PLU(i).

Cette absence de documents d'urbanisme dans des zones où cette problématique du logement ressort comme majeure pour les populations ne peut que poser question. Une hypothèse implique de considérer que la soumission au RNU présente l'avantage, pour les maires de renvoyer les décisions souvent difficiles, positives ou négatives, de constructibilité vers l'État : en l'occurrence, ce sont les services des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)) qui instruisent dans ce cas particulier les demandes de permis de construire.

Par ailleurs, la mise en place de documents programmatiques (documents d'orientations des schémas de cohérence territoriale (SCoT), programme local de l'habitat (PLH)) permet également aux communes et aux communautés de communes d'agir sur leur planification urbaine en précisant des règles de constructibilité, des objectifs de production de logements sociaux (en imposant un minimum de logements sociaux dans tout programme de construction – la commune de Bidart (64) a fait le choix d'imposer un objectif de construction de 50 % de logement sociaux à tout programme neuf de plus de quatre logements) ou en favorisant, le cas échéant, les projets de logement au détriment d'autres types d'usages (ex : production d'équipements touristiques). Cette question du logement social est d'autant plus prégnante que les communes touristiques se situent en deçà des objectifs quantitatifs fixés par l'article 55 de la loi SRU⁵⁸, et ce plus que la moyenne des communes françaises.

⁵⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Rapport

L'élaboration des PLH progresse au niveau national. Il ressort des dernières enquêtes réalisées au 1^{er} janvier 2021, que sur les 362 EPCI qui ont une obligation d'élaborer un PLH, on recense 190 PLH exécutoires, 133 PLH engagés et 39 PLH non engagés. Au total, 511 EPCI à fiscalité propre se sont dotés d'un PLH ou ont engagé une procédure d'élaboration (que l'élaboration soit facultative ou obligatoire).

Mais les mécanismes tendant à la pleine mise en œuvre des objectifs des PLH apparaissent encore insuffisants, puisque la mise en œuvre effective du PLH, document de programmation sans caractère prescriptif, s'appuie sur la compatibilité entre ce document et le PLU(i), document opposable (compatibilité exigée par le code de la construction et de l'habitation). La commission présidée par M. François Rebsamen pour la relance durable de la construction de logements avait identifié, qu'au-delà des bilans et du principe de compatibilité, aucun levier concret n'est prévu pour garantir que les objectifs du PLH soient effectivement respectés, ce qui peut donner lieu à des stratégies non-coopératives de la part de certaines communes vis-à-vis desquelles les intercommunalités responsables du PLH n'ont aucun moyen d'action. La commission conseillait donc d'appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions pour les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à la mise en œuvre des objectifs de production de logements sur leur territoire.

2.2. Malgré le dynamisme de la construction et, à un degré moindre, de la rénovation de logements, fortement encouragée par les pouvoirs publics, la croissance du parc est en retrait des besoins en résidences principales

2.2.1. Les dispositifs fiscaux en vigueur continuent de stimuler la construction, notamment dans les zones touristiques...

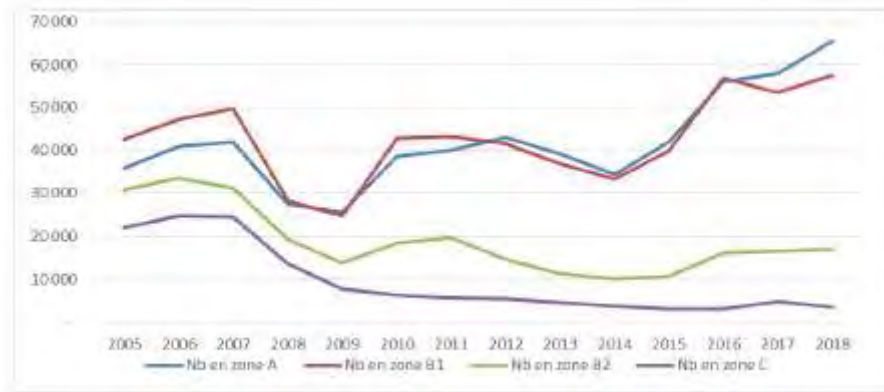
Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel a fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation, qui ont montré son rôle prépondérant en termes de stimulation de la production de logements neufs. Entre 2009 et 2017, il a bénéficié dans près de 48 % des cas, à des ventes en état futur d'achèvement. Pour 80 % des investisseurs, l'objectif de défiscalisation des revenus a constitué la motivation principale du projet immobilier.

De nombreux effets négatifs ont cependant été relevés. D'abord, un effet très limité en matière de diminution des coûts des loyers et surtout une augmentation des coûts des logements en cas de mutation. Ensuite, l'inscription du dispositif dans un zonage spécifique (les communes présentant un déséquilibre important entre l'offre et la demande sont classées dans les zones A bis, A et B1) engendre d'importants effets de seuil entre les communes éligibles, dans lesquelles une stimulation importante de la production de logements est constatée, et les communes non éligibles, qui voient leur production de logements diminuer (cf. graphique 10), alimentant l'accentuation des disparités géographiques et des déséquilibres. Enfin, pour les communes éligibles, l'opérationnalisation du dispositif conduit à la réalisation de projets parfois sans rapport avec les besoins exprimés à l'échelle locale⁵⁹, que ce soit dans la localisation ou les types de logements construits. Cet aspect est d'autant plus sensible qu'il fait écho à la motivation d'allègement fiscal poursuivi par les investisseurs propriétaires dont le bien immobilier est un vecteur financier plus qu'un actif patrimonial, avec une valeur projective et affiliative sensiblement moindres.

⁵⁹ La zone C a été exclue, sauf exception concernant 20 communes, à compter de 2009 et la zone B2 a été exclue, sauf exception visant 882 communes, à compter de 2013.

Rapport

Graphique 10 : Nombre de ventes aux particuliers de logements collectifs par zone



Source : Rapport n°2019-M-036 sur l'évaluation du dispositif Pinel.

2.2.2. ...mais ils ne garantissent pas la mise à disposition de résidences principales sur la durée

Ce dispositif de zonage a sa cohérence, en permettant notamment la focalisation de la dépense fiscale sur des opérations localisées dans les zones les plus tendues d'une part, et en orientant l'utilisation vers la location de longue durée d'autre part. Pour autant, la mise en œuvre concrète de certains projets, conçus essentiellement dans une logique financière de capture de la défiscalisation, n'ont pas rencontré de demande locative à leur achèvement. C'est le cas par exemple de l'Aude (Carcassonne en particulier, zone à la fois touristique et tendue), où les projets financés par le dispositif Robien ont été *in fine* des échecs pour les investisseurs, pour le budget de l'État, et pour la cohérence du parc de logements des communes.

Au-delà du cas d'espèce, largement documenté, l'absence de mise à jour régulière et fondée sur des critères objectifs du zonage des zones tendues du point de vue du logement (A/B/C) est à l'origine d'une politisation de ce classement, qui perd dès lors en objectivité et en opposabilité, et surtout en pertinence, ce qu'il gagne – à court terme seulement – en acceptabilité. Ceci explique la volonté exprimée par certaines communes de changer de zones (le plus souvent, pour intégrer le classement de tension supérieure, A bis, A ou B1, mais d'autres, comme Les Sables d'Olonne, préféreraient à l'inverse un zonage qui ne les rendent plus éligibles au dispositif Pinel). La mise en œuvre d'un zonage peut en effet se traduire par des rigidités de la construction par rapport à des besoins locaux évolutifs à la fois dans leur volume et leur structure (notamment les types d'habitations), *a fortiori* dans la période la plus récente de la pandémie et ses conséquences éventuelles de moyen terme : les dynamiques résidentielles, d'emploi et d'attractivité des territoires évoluent et sans doute de manière plus rapide que par le passé. La fixité et les rigidités d'un zonage rarement actualisé et ce sur des critères parfois non objectivés rendent plus difficiles l'appariement entre les dispositifs d'incitation, les projets de construction et leur mise en œuvre opérationnelle, et les besoins à satisfaire, chacun relevant de ses contraintes, spécificités, dynamiques et temporalités propres. Plusieurs communes ou intercommunalités ont subi ainsi les conséquences du développement ces dernières années des locations touristiques de courte durée sans que leur éligibilité au zonage A/B/C ou tendu/non tendu en application de l'article 232 du CGI ne soit revue.

Rapport

Faute de capacité de réconciliation systématique, aisée et fine des contribuables ayant bénéficié de ce type de dispositifs avec les locaux d'habitation qui en ont été l'objet⁶⁰, la mission ne peut que constater, comme les autres travaux antérieurs sur ces incitations fiscales, la difficulté à suivre la mise en œuvre de la dépense fiscale (bénéficiaires et logements concernés), et partant, de procéder à l'évaluation de son coût et à la mesure de son impact correctif ou aggravant des déséquilibres réels du marché du logement dans les territoires éligibles. La mission souligne à cet égard que les contrôles documentaires sur le respect des dispositions applicables (nature du logement, utilisation dudit logement, zonages) sont de ce fait également fort malaisés et fort peu pratiqués, conduisant à envisager des stratégies d'optimisation voire de fraude fiscales de la part des bénéficiaires investisseurs.

Les dispositifs fiscaux précédents, destinés à favoriser la production de logements, permettent, pendant la durée d'engagement du propriétaire bailleur, de maintenir des résidences principales sur le territoire. Toutefois, à la fin de l'engagement (six à douze ans dans le cas du dispositif Pinel), le propriétaire est libre de choisir les modalités d'utilisation de son logement. S'il peut poursuivre la location de longue durée ou habiter le logement au titre de sa résidence principale, il peut également tout à fait transformer son logement en résidence secondaire ou le louer en meublé touristique.

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ne sont donc pas nécessairement un levier durable de production de résidences principales sur le territoire, notamment dans les zones touristiques.

2.2.3. Dans le contexte de la loi littoral et de la loi montagne, les prescriptions de « Zéro Artificialisation Nette » portées par la loi Climat et Résilience appellent à mettre davantage l'accent en matière de dépense fiscale sur la densification

D'une manière générique, les zones touristiques sont marquées par la soumission de leurs communes aux dispositions de la loi Littoral et de la loi Montagne, les deux pouvant d'ailleurs se conjuguer, notamment en Corse. Ainsi, parmi les 1 027 communes identifiées comme touristiques, 345 communes sont soumises à loi Montagne (34 %), 481 à la loi Littoral (47 %) et 97 aux deux réglementations (9 %).

Ces réglementations ont produit les effets qui en étaient attendus, en maintenant une naturalité de ces territoires, qui sont par ailleurs souvent remarquables (au titre de leur richesse en zones humides ou en biodiversité, notamment). Cela participe de leur attractivité, y compris touristique, ce qui les distingue la France d'autres pays européens où ce type de réglementation est, ou a longtemps été, moins contraignant. Elles limitent la capacité d'urbanisation des communes qui y ont soumises, et génèrent *de facto* une contrainte sur le foncier, qui peut devenir dans certaines communes le principal obstacle à la construction ou à la rénovation de logements, ou à une meilleure utilisation du foncier pour le bâti. Un décret⁶¹ vient par ailleurs restreindre de manière supplémentaire les possibilités d'urbanisation dans les communes exposées au risque d'érosion du littoral : dans les zones exposées à ce risque à l'horizon de 30 ans, les nouvelles constructions sont interdites (sauf exceptions pour l'extension de bâtiments existants ou l'installation de services publics et de nouvelles activités économiques nécessitant la "proximité immédiate" de la mer), tandis que les zones menacées à l'horizon 100 ans restent constructibles, mais avec à terme une obligation de démolition.

⁶⁰ Le rapport IGF-CGEDD n°2020-M-018-02 « Propositions sur l'évolution du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif PINEL » identifie la localisation des investissements PINEL réalisés par commune, mais la mise en relation avec le ménage investisseur a nécessité de nombreux retraitements.

⁶¹ Décret n°2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

Rapport

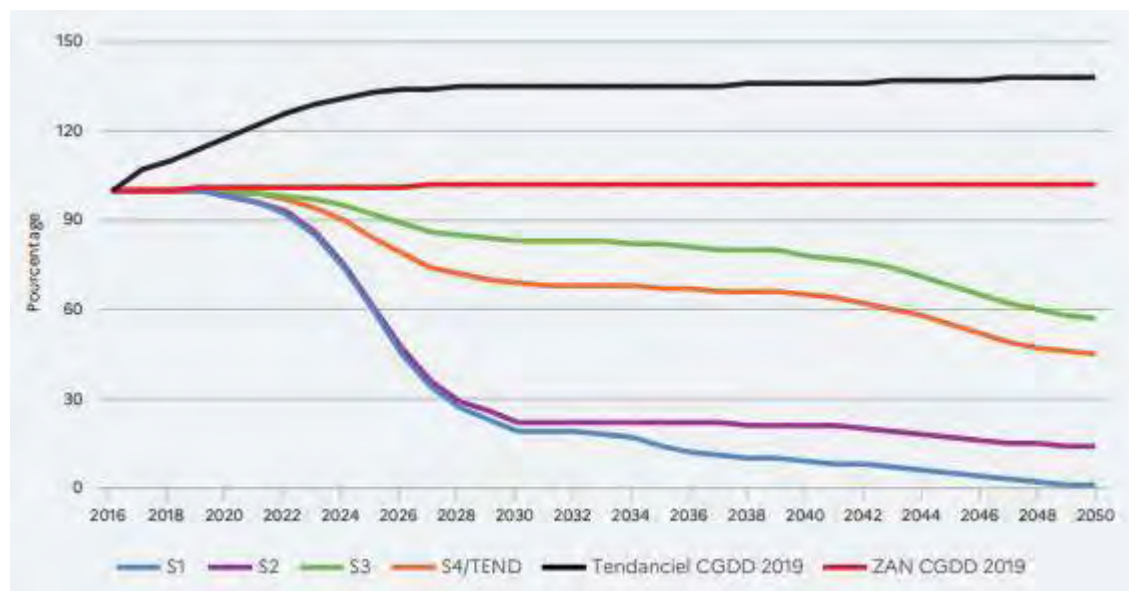
Cette contrainte exercée sur le foncier pour des constructions neuves est, par ailleurs, renforcée à terme par l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) en 2050 porté par la loi climat et résilience.

La priorité donnée à la dépense fiscale de stimuler la production de logements essentiellement neufs, notamment par des incitations (prêt à taux zéro, dispositif Pinel) à la construction, était cohérente avec le besoin d'une offre de logements relativement standardisés, mis à disposition rapidement, en priorité dans les zones tendues. Là encore, les dispositifs ont atteint leur objectif de manière globale, non sans omettre leurs effets pervers déjà identifiés sur les types d'habitations construites, leur localisation précise et leur adéquation avec des besoins évolutifs de la population (cf. *supra*). Cette priorité a conduit à réaliser des opérations qui emportaient artificialisation des sols, viabilisation de nouveaux terrains, infrastructures d'adduction et de transports.

Sans nier l'exemplarité de dispositifs établis parfois depuis longtemps sur ces questions (Stratégie Nationale pour la biodiversité, Natura 2000, etc.), les changements de paradigme, d'échelle et de caractère prescriptif rendus nécessaires au titre des engagements de la France en matière de biodiversité et de naturalité désormais portés par l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, appellent à poursuivre la réorientation des politiques du logement vers la densification, dès lors que le principal facteur participant à l'artificialisation des sols est l'habitat (42 % des espaces artificialisés selon l'enquête Teruti-Lucas, 2014).

La production de logements additionnels est, et continuera durablement de constituer, une nécessité pour répondre au moins pour partie à la demande aujourd'hui non satisfaite, même si la mise en location de logements vacants ou de résidences secondaires constitue de fait la réponse la moins consommatrice de foncier. Pour autant, si cette production ne s'accompagne pas d'une densification des zones déjà artificialisées, la cohérence et la concordance des différentes politiques publiques ne pourront être sécurisées ni dans le temps, ni dans l'espace (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Évolution de la construction annuelle de surface de plancher (base 100 en 2016) projetée en tendanciel et selon les 4 scénarios de l'ADEME à horizon 2050



Source : ADEME/CGEDD – Transitions 2050: Sols Quels enjeux pour une gestion durable des sols à l'horizon 2050.

Cette contrainte dite « zéro artificialisation nette », qui va s'appliquer notamment à toute production de nouveaux logements, qu'ils relèvent du parc privé ou du parc social, devra s'accompagner d'une évolution de la structure de la production de nouveaux logements. Si la construction sur les friches urbaines, le comblement des dents creuses en zones urbaines

Rapport

touristiques tendues, la surélévation du bâti existant ouvrent des possibilités à cet égard, elles-mêmes encadrées et contraintes, une tension complémentaire va progressivement peser sur l'orientation du flux de nouveaux logements, lesquels devront être sensiblement plus économes en foncier, ce qui n'est pas *a priori* sans impact sur le volume et la répartition entre résidences principales et résidences secondaires notamment sur ces flux de logements nouveaux ou rénovés. La densification devra permettre de favoriser les résidences principales. D'ailleurs, l'ensemble des scénarios de l'ADEME tablent sur une diminution relative de la part des résidences secondaires. Les travaux menés par l'ADEME dans le cadre de sa proposition de scénarios de transition pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 intègrent ainsi les questions d'artificialisation et de logement. L'ADEME a proposé quatre scénarios de transition reposant sur les mêmes données macroéconomiques, démographiques et d'évolution climatique (+2,1°C en 2100) mais correspondant à des choix de société différents (sobriété, technologies vertes...). S'ils diffèrent sur bien des aspects, les quatre scénarios reposent tous sur une contraction de la part des résidences secondaires dans le parc (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Part des résidences secondaires dans le parc de logement à horizon 2050 en tendance et selon les scénarios de transition de l'ADEME

	2015	2050				
		Tendanciel	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Taux de résidences secondaires en 2050 (%)	9,5 %	9,1 %	2,5 %	5 %	9,1 %	9,1 %

Source : ADEME-Transition 2050.

Proposition n° 3 : Dans les zones touristiques, mettre l'accent, en matière de dépense fiscale, sur la densification, conformément à l'objectif « Zéro Artificialisation Nette ».

2.2.4. L'obsolescence de grands ensembles de résidences secondaires en multipropriété et copropriété en zones touristiques crée des situations préoccupantes

La rénovation du stock de logements déjà existants constitue dès lors une voie prioritaire d'action pour améliorer et renouveler l'offre de logements, *a fortiori* dans des programmes d'optimisation sous contraintes comme identifiés *supra*. Plusieurs dispositifs existent à la date de la mission pour inciter à de telles opérations de rénovation, tant pour les propriétaires-occupants que pour les propriétaires-bailleurs (dispositif MaPrimeRénov). C'est d'autant plus important que la qualité du bâti est, en zones touristiques, potentiellement de moins bonne qualité (cf. graphique 12), principalement du fait de la plus grande densité de résidences secondaires sur ces territoires.

Rapport

Graphique 12 : Cartographie des diagnostics de performance énergétique (DPE) en France métropolitaine



Source : ADEME.

Cela est particulièrement plus marqué en zone de montagne (où les dépenses énergétiques des logements sont structurellement plus élevées) qu'en zone littorale, où les logements principalement utilisés en été (résidences secondaires, locations meublées en particulier de courtes durées) génèrent moins de dépenses énergétiques.

Le dispositif MaPrimeRénov est déjà ouvert aux propriétaires bailleurs, qui peuvent bénéficier de l'aide pour rénover jusqu'à trois logements à destination de location à titre de résidence principale. Ainsi, il existe donc une forme d'incitation à la transformation de résidences secondaires en résidence principale, par le biais de l'éligibilité des travaux de rénovation de biens destinés à intégrer, par la suite, le marché locatif.

Si ce dispositif de prime à la transition énergétique a été simplifié, il exclut néanmoins les résidences secondaires de son champ d'application. Pour les copropriétés, le dispositif MaPrimeRénov'Copro exclut par ailleurs les copropriétés composées de moins de 75 % de résidences principales.

Dans certaines zones touristiques, notamment les stations d'altitude, la performance énergétique des logements, notamment en copropriété ou en multipropriété, pourrait faire l'objet d'une étude complémentaire visant à l'amélioration thermique de ce parc.

2.3. L'approfondissement de la concurrence des usages crée de nouvelles activités et induit de nouveaux besoins de régulation, en fonction des biens et des propriétaires

La résidence secondaire est définie, réglementairement, comme n'étant pas une résidence principale occupée au moins huit mois dans l'année. Cette définition « en creux » place sous un vocable commun et agrégeant des types de biens et d'usages très hétérogènes, de manière non exhaustive :

Rapport

- ◆ une résidence en propriété pour un couple qui débute son parcours résidentiel, et qui n'a pas les moyens d'acheter la résidence qu'il occupe par ailleurs en ne pouvant y être que locataire ;
- ◆ une habitation au sein d'une copropriété ou d'une indivision qui a fait l'objet de successions non fluides et imprécises, de droits incertains entre les titulaires potentiels, en Corse notamment, pour lesquels la gestion immobilière du bien concerné présente un rapport coûts-bénéfices beaucoup trop élevé pour constituer un actif, et encore moins un patrimoine, susceptible d'être « activé » ;
- ◆ une résidence louée à l'année par un ménage aux capacités d'endettement réduite (soit par l'acquisition en cours de sa résidence principale, soit par incapacité à souscrire des emprunts, même immobiliers) ;
- ◆ une résidence utilisée par le propriétaire et ses proches une grande partie de l'année, *a fortiori* compte tenu du développement de la poly-résidence, qui en fait une « quasi-résidence principale », au-delà en pratique des quatre mois « théoriques » d'occupation en tant que résidence « non principale » ;
- ◆ une résidence venant compléter un parc patrimonial de logements déjà largement fourni, utilisé principalement dans une optique de rentabilité économique et financière, sans que la nature immobilière de l'actif apporte autre chose qu'une forme de confort psychologique (« la pierre, valeur refuge ») ou des perspectives de rentabilité spécifiquement plus élevée et/ou moins risquée, indépendamment des effets secondaires qu'il engendre sur les marchés du logement. Non seulement, la résidence est un actif financier quasi-banal, mais il bénéficie d'encouragements divers de la part des politiques publiques, en particulier au titre de la politique du logement et n'est pas soumis à la même fiscalité ni réglementation de la détention et de la génération de revenus que les autres actifs, mobiliers en particulier ;
- ◆ un « deux-pièces cabine » en habitat collectif, une villa de luxe en bord de mer ou un chalet autonome au pied des pistes, avec des segmentations fortes sur l'utilisation possible de ces habitations, du point de vue de la location de longue durée comme de l'attractivité en période de pic touristique pour des locataires à fortes capacités contributives.

Si 10 % en moyenne des logements sont, au niveau national, des résidences secondaires, ce taux est sept fois plus élevé (39,9 %) dans les zones tendues identifiées et caractérisées comme touristiques que dans le reste du territoire (6,2 %) ⁶². 24 % des ménages possèdent 58 % des logements détenus par des propriétaires individuels, 32 % des multipropriétaires disposant d'au moins une résidence secondaire. Par ailleurs, 10 % des ménages propriétaires détiennent plus de la moitié du parc de résidences secondaires : si la résidence principale est un « répartiteur » de patrimoine, la résidence secondaire peut donc constituer un « polarisateur » de patrimoine, contribuant à l'accentuation des inégalités, de sa distribution et de sa répartition au sein de la population, avec une valeur par ailleurs immatérielle très différente notamment pour les actifs successoraux et la transmission intergénérationnelle (« à l'entrée comme à la sortie »).

⁶² Données 2021 fournies par la DHUP.

Rapport

Une résidence secondaire n'est donc pas égale, toujours et partout, à une autre résidence secondaire. Il en va ainsi en particulier de la troisième, de la dixième, voire de la quinzième résidence secondaire, qui relève clairement d'une logique financière et non immobilière, tout en alimentant comme la première, voire plus encore compte tenu de l'optimisation de son utilisation à des fins de génération de revenus, les tensions immobilières, en particulier dans des zones touristiques. Elles sont d'ailleurs souvent confiées en gestion à des sociétés qui correspondent à un secteur économique émergent, concurrent des agences immobilières traditionnelles, chargées et intéressées directement au rendement réel de l'investissement géré sous mandat, exactement comme un portefeuille d'actifs mobiliers, mais avec des externalités particulièrement importantes sur les marchés locaux, notamment dans les territoires touristiques, les plus rentables *a priori*, à la location de courte durée comme à la mutation.

Il est loisible de différencier les politiques publiques, pour l'heure indistinctes selon la taille du patrimoine des ménages et de distinguer d'une part les biens acquis pour les « habiter » ou les « louer » et ceux correspondant à un placement suite à arbitrage de portefeuille car les effets comparés de ces biens et de leur activation sur des marchés du logement dans des zones déjà en déséquilibre ne sont pas identiques, en plus de motivations différentes (et de concurrence des alternatives à la décision d'investissement très différentes également).

Dans le même ordre d'idées, l'utilisation du bien répond à des typologies à la fois datées (le « garni » qui relève historiquement de l'hôtellerie traditionnelle) et de plus en plus éloignées d'une mixité des usages : la vraie différence n'étant plus nécessairement le caractère meublé ou non, mais plutôt la vocation du bien et de son utilisation : à des fins d'utilisation personnelle – y compris intensive, à des fins de location de longue durée pour des résidences principales pour les locataires, à des fins d'optimisation de rendement sur l'ensemble de l'opération (investissement, investissement, flux de revenus, valeur résiduelle et/ou de revente).

L'évolution de ces dispositifs fiscaux nécessite plusieurs prérequis :

- ◆ améliorer les systèmes d'information de la DGFIP, dans la poursuite des travaux menés dans le cadre du service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), pour permettre d'identifier de manière automatique, unique et efficace le propriétaire d'un logement, le local d'habitation concerné et l'usage du logement (notamment, le cas échéant, le locataire du bien). Dans ce cadre, prévoir la déclaration, par le propriétaire, de l'usage principal du bien et du rang attaché au bien dans le cadre du patrimoine global de son propriétaire ;
- ◆ distinguer, dans les déclarations fiscales, ce qui relève d'une location longue durée (location nue, location meublée à l'année, location meublée en bail mobilité) d'une activité de location de meublés de tourisme. Au-delà d'un remplissage plus précis des durées d'exercice, une distinction de nature d'activité pourrait être envisagée.

Cela doit permettre de mieux évaluer, d'une manière globale, la moitié du budget de la politique du logement qui passe par la dépense fiscale.

Proposition n°4 : Mener une expertise complémentaire pour investiguer la possibilité de différencier le régime juridique et fiscal de la location des résidences secondaires selon leur nombre au sein du patrimoine des propriétaires et selon l'usage qui en est fait (location à l'année ou cumuls successifs de locations sur des courtes durées).

La quasi-totalité des élus rencontrés par la mission a mis en avant un régime d'imposition plus favorable pour la location meublée que pour la location nue qui amplifie les gains tirés de revenus locatifs plus élevés. Ce constat repose sur une analyse simplifiée de la fiscalité immobilière : la location d'un logement nu bénéficie d'un abattement forfaitaire de 30 % dans le cadre du régime micro-foncier si les revenus fonciers sont inférieurs à 15 000€ (et des frais réels au-dessus ou sur choix du propriétaire), alors que les locations meublées bénéficient dans le micro-BIC d'un abattement forfaitaire de 50 % et même de 71 % si le bien est classé meublé

Rapport

de tourisme, avec un seuil de recettes de 72 600€ (et un seuil de 176 200€ pour les meublés de tourisme et les chambres d'hôte). L'évaporation fiscale est en outre plus aisée avec des locations meublées de courte durée qui ne passent pas toutes par le circuit d'intermédiaires ayant pignon sur rue et transmettant des informations aux services fiscaux, ce qui peut encore davantage inciter à renoncer à la location nue traditionnelle. Un dispositif de numéro d'enregistrement devrait être rendu obligatoire pour limiter l'évasion fiscale (et notamment assurer le recouvrement de la taxe de séjour), même s'il ne sera que peu opérant sur les locations qui se pratiquent par relations. La justification de ces taux d'abattements interroge, même si le propriétaire s'acquitte des charges locatives (mais le prix de location en tient implicitement compte), et l'impact des charges d'amortissement des meubles est discutable *a fortiori* lorsque le propriétaire se réserve l'usage du bien une partie de l'année. À titre d'exemple en Californie, les locations de courte durée font l'objet d'une taxation forfaitaire avec des taux oscillant entre 8 et 15 % des revenus selon les villes, auxquelles s'ajoutent parfois des taxes assimilables à la taxe de séjour.

3. Si des mesures à caractère national apparaissent nécessaires, la résorption des déséquilibres des marchés locaux du logement passe par la mobilisation des outils de politique de l'habitat par les collectivités territoriales

3.1. Rendre la fiscalité des locations meublées moins attractive et les soumettre en totalité aux exigences de performance énergétique des logements

3.1.1. Supprimer l'avantage fiscal en faveur des locations meublées

La fiscalité n'a d'impact fort et déterminant sur l'orientation des comportements que lorsqu'elle n'est pas totalement anticipée et intégrée dans les stratégies d'optimisation des agents économiques (chocs et contre-chocs fiscaux). En ce sens, et dans la mesure où une décision d'investissement immobilier engage l'agent pour une durée longue (supérieure à dix ans dans les choix de défiscalisation, supérieure le plus souvent à 20 ans dans les choix d'achat), il convient de pouvoir rendre lisible, durable et cohérente la politique fiscale. À ce titre, l'incitation à construire des meublés de tourisme ou des logements para-hôtelières (par le biais, par exemple du crédit d'impôt pour les investissements réalisés en Corse) a produit des effets aussi rapides et importants qu'une forme de régulation du marché a été nécessaire au vu des premières évaluations du dispositif. L'intervention de l'État pour résoudre des déséquilibres pérennes de marché à l'aide des outils fiscaux doit reposer, par construction, cohérence, proportionnalité, efficacité, sur l'identification préalable de ces déséquilibres et la mesure de la manière dont les interventions publiques répondent aux déséquilibres pré-identifiés.

Il apparaît ainsi à la mission que les avantages fiscaux octroyés à la location meublée, et *a fortiori* à la location de meublés de tourisme ne sont pas justifiés par un déficit d'offre. L'abattement fiscal supplémentaire sur l'assiette de l'impôt sur le revenu octroyé aux meublés de tourisme classés (71 % d'abattement) par rapport aux meublés de tourisme non classés (50 % d'abattement) n'apparaît plus justifié par l'objectif initialement poursuivi (la progression en volume et en qualité de l'offre de meublés touristiques) et surtout est désormais incohérent avec les mesures de régulation mises en œuvre et progressivement étendues concernant les meublés de tourisme, notamment dans les zones touristiques. En effet, le dispositif de classement n'entraîne pas de contraintes supplémentaires sur l'hôte et vient même améliorer la commercialisation de son offre, en particulier sa visibilité. Le seuil fixé pour l'application du régime micro-BIC (176 200 €) aux meublés classés apparaît par ailleurs

Rapport

excessivement élevé par rapport à des revenus d'activités dont il est censé constituer un complément, et surtout présenter un caractère non professionnel. Dès lors, il convient de réduire l'attractivité fiscale de ce type de location ; étant bien entendu que la fiscalité ne pourra pas compenser des différentiels forts de rentabilité et que d'autres outils réglementaires doivent nécessairement également être mis en place. Pour ne pas impacter certains meublés touristiques qui ne nuisent pas au marché du logement dans les zones non tendues, cette mesure ne s'appliquerait qu'en zone tendue (zonage A bis, A, B1), une fois le zonage révisé.

Une manière de faire peut être d'arrêter de différencier locations de meublés de tourisme classés et locations de locaux d'habitation meublés en alignant les seuils (à 72 600 €) et l'abattement fiscal attaché au régime micro-BIC (50 %). L'alignement est proposé sur le régime le moins favorable dans la mesure où la multiplication de l'offre de meublés touristiques a des effets délétères sur le logement des ménages résidents permanents des zones touristiques et n'a pas, au vu de ses caractéristiques, besoin d'être davantage incité.

Proposition n° 5 : Supprimer l'abattement supplémentaire sur l'assiette de l'impôt sur le revenu associé aux meublés de tourisme classés, et ramener, dans le cadre du régime micro-BIC, le seuil de revenu généré des meublés classés au seuil classique (72 600 €). Cette mesure serait applicable en zones tendues au sens du zonage A/B/C (A bis, A, B1).

Il est néanmoins probable que cette modification réglementaire ne sera pas suffisante. En effet, le seuil élevé associé au régime micro-BIC classique (72 600 € maximum) et l'abattement fiscal consenti (50 %) en font un système particulièrement favorable par rapport à la location nue (30 % pour le régime micro-foncier). Il se justifierait, pour la Direction de la Législation Fiscale, par un triple facteur : la simplification de la vie des entrepreneurs (les loueurs de meublés de tourisme ne représentant qu'une fraction de l'ensemble des utilisateurs du régime micro-BIC), la prise en compte d'un chiffre d'affaires supérieur réalisé par les particuliers qui louent des logements meublés à des prix plus élevés que les logements nus, la prise en compte des charges plus importantes qui pèsent sur l'entretien des logements meublés. Ces arguments ne sont pas convaincants, notamment pour des logements dont le propriétaire se réserve la disposition durant une partie de l'année et parce qu'une partie des charges est liée à cette utilisation personnelle. La faculté par ailleurs associée au régime réel du BIC qui permet de limiter le bénéfice voire de générer du déficit, dans la mesure où sont notamment déductibles les intérêts et frais d'emprunt et l'amortissement du bien, rend ainsi particulièrement rentable l'activité de location de meublés touristiques générée par l'achat d'un bien dédié à cet usage.

La littérature économique montre ainsi que l'impact des locations de meublés de tourisme de courte durée est d'autant plus forte qu'elle est le fait d'acteurs « commerciaux » qui utilisent les propriétés de l'actif immobilier (fort rendement du fait d'une pression fiscale allégée, capacité à emprunter quasi 100 % de la valeur de l'actif, constitution d'un patrimoine à coût faible voire nul) sans prendre en compte les externalités négatives qu'ils génèrent sur le marché de l'immobilier. Dans ce cadre, il est possible de diminuer l'attractivité de la location de meublés de tourisme en courte durée en empêchant les montages d'optimisation fiscale qui utilisent deux possibilités du régime BIC réel (à savoir, la capacité à inclure dans les charges déductibles les intérêts d'emprunt et la capacité à amortir les locaux sans que ces amortissements générés ne soient pris en compte dans le calcul de la plus-value en cas de revente du bien, pour les loueurs de meublés non-professionnels).

À tout le moins, la proposition de supprimer la capacité pour les loueurs de meublés professionnels et non professionnels, d'inclure dans leurs charges déductibles, dans le cadre du régime réel BIC, les intérêts d'emprunt, ne s'appliquerait qu'aux logements mis en location meublée qui ne sont pas la résidence principale du locataire. La suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales complique un peu l'identification des logements mis en location meublée de longue durée. Néanmoins, plusieurs méthodes permettront d'identifier les logements non-soumis à cette mesure :

Rapport

- ◆ dans le cadre de la future plateforme « Gérer mes biens immobiliers » chaque logement sera identifié comme location longue durée ou location de courte durée ;
- ◆ un croisement avec les données déclaratives d'impôt sur le revenu permettra d'établir si le bien déclaré comme loué en meublé de longue durée constitue bien la résidence principale du locataire.

Cela implique de modifier notamment les articles 53 à 57 du code général des impôts sur le régime d'imposition d'après le bénéfice réel en intégrant un cas spécifique pour le régime de la location meublée professionnelle et non professionnelle.

Proposition n° 6 : Aligner le régime fiscal de la location meublée sur le régime fiscal de la location nue. À tout le moins, supprimer la capacité pour les loueurs de meublés professionnels et non professionnels, d'inclure dans leurs charges déductibles dans le cadre du régime réel BIC les intérêts d'emprunt et l'amortissement des locaux lorsque le bien générant des loyers n'est pas la résidence principale du locataire.

La suppression des incitations fiscales, couplée à un renforcement de la régulation du marché du meublé de tourisme, risque d'inciter davantage les propriétaires de biens à investir l'économie souterraine en générant des revenus non-déclarés. Si la transmission des données par les plateformes à l'administration fiscale limite ce risque (dans la mesure où les contrôles de cohérence sont bien réalisés), il demeure que certains particuliers pourraient choisir d'utiliser d'autres canaux, moins contrôlés, de mise en relation. Même si les recettes fiscales sont sans doute peu significatives, il conviendrait de mener une politique de contrôle patrimonial renforcé, notamment des multipropriétaires de biens immobiliers ne déclarant pas de revenus locatifs, et ce spécifiquement quand ces biens sont situés dans des communes ayant mis en place une régulation des meublés touristiques (changement d'usage et compensation).

Proposition n° 7 : Poursuivre et intensifier les contrôles de cohérence et de patrimoine, notamment des particuliers et professionnels multipropriétaires déclarant peu ou pas de revenus locatifs.

3.1.2. Appliquer à toute location de logement les critères de performance énergétique

La nouvelle réglementation thermique du bâtiment incite à la rénovation des logements en instaurant une obligation de fourniture du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) lors de la vente et désormais, lors de la mise en location d'un logement nu ou meublé de longue durée. Cette fourniture obligatoire du DPE s'accompagne d'une interdiction progressive de mise en location pour les logements les plus énergivores (logements consommant plus de 450 kWhER/m²/an au 1^{er} janvier 2023, classés G au 1^{er} janvier 2025, puis F au 1^{er} janvier 2028 et E au 1^{er} janvier 2034). Si cette obligation va sans doute participer de l'amélioration du parc immobilier et du respect des clauses de l'Accord de Paris, on constate néanmoins :

- ◆ qu'aucune étude d'impact n'a été menée sur la potentielle éviction du marché locatif de longue durée d'un certain nombre de logements (passage d'une location meublée à un logement vacant, si le propriétaire ne souhaite pas engager de travaux de rénovation – transformation en résidence secondaire) et sur les outils de politique publique nécessaires à mettre en place pour y remédier (capacité des collectivités à taxer la vacance ou la résidence secondaire), au détriment de l'impact de rénovation du parc ;
- ◆ que l'avantage comparatif des locations de meublés touristiques, qui ne sont pas concernés par cette obligation, n'a pas été pris en compte par le législateur. La location meublée à l'année s'accompagne ainsi de surcoûts et d'obligations plus contraignantes que la location de meublés touristiques, alors même que sa rentabilité est moindre. Les investisseurs immobiliers, s'ils sont rationnels, sont donc encouragés à privilégier ce

Rapport

mode de location, à l'inverse des objectifs de la politique publique de lutte contre l'attrition des résidences principales ;

- ◆ qu'à court-terme, en l'absence de connaissance fine de l'état du parc locatif en termes de DPE, cette réglementation peut provoquer une forme de déprime du marché locatif, notamment dans les zones où il est probable que le parc soit moins bien noté (ce sera notamment le cas en montagne).

Proposition n° 8 : Appliquer à toute location meublée (qu'elle soit « de tourisme » ou non, de courte durée ou de longue durée) l'obligation de fourniture du DPE. Interdire dans les mêmes délais que ceux prévus pour la location de droit commun, de location de logements notés F ou G.

3.2. Accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des instruments de régulation de la location de courte durée des meublés de tourisme

3.2.1. Le bloc communal apparaît comme le meilleur échelon pour réaliser les arbitrages entre politiques du tourisme et du logement

Le législateur a déjà confié aux communes et aux EPCI un large panel d'outils réglementaires et fiscaux pour agir sur la politique d'urbanisme, d'habitat et de logement. Cet échelon local apparaît pertinent, dans la mesure où la situation peut diverger très fortement entre deux communes. Biarritz et Bayonne, villes voisines, divergent ainsi en tension sur le logement et en dynamique de population : c'est notamment dû à un taux très élevé de résidences secondaires et très faible de logements dans la première par rapport à la seconde.

La tension générée par l'attractivité touristique d'un territoire sur sa capacité à loger ses résidents permanents, et notamment ses jeunes ménages et ses ménages modestes, implique la prise d'arbitrages entre capacités d'accueil touristique et offre de résidences principales. La compétence tourisme peut être exercée par les différents niveaux de collectivité locale, de la commune à la région, faute de compétence exclusive. Par ailleurs, les professionnels du tourisme mènent aussi leurs propres actions de promotion des destinations. Ces acteurs n'ont pas tous les mêmes objectifs et ne se préoccupent pas tous des conséquences du développement touristique sur l'offre de résidences permanentes ou à destination des saisonniers.

Il importe donc de conserver la réponse locale, qui est déjà largement permise par les dispositions actuelles du code de la construction et de l'habitation, lequel confie un large rôle aux communes et le cas échéant à leur EPCI, et partant la capacité d'activer (ou de ne pas activer) les outils correspondants au titre notamment de la libre administration des collectivités territoriales. La capacité, pour les communes touristiques de petite taille, de se saisir d'outils parfois complexes (comme la réglementation des meublés touristiques), et la diffusion de l'impact du tourisme sur des territoires plus vastes (littoral et rétro-littoral, montagne et fond de vallée) et les interdépendances qui en découlent, conduisent à recommander, dès lors que c'est politiquement accessible, que l'échelon pertinent de mise en œuvre d'une stratégie soit l'intercommunalité.

3.2.2. La mise en place de réglementations, qui sont autant de restrictions à des droits fondamentaux, doit s'appuyer sur des éléments factuels et objectifs

Réguler le marché du logement en zone touristique peut s'imposer pour des motifs d'intérêt général, lesquels doivent être fondés sur des éléments factuels et objectifs, notamment quand il s'agit d'une restriction à un droit fondamental comme le droit de propriété ou la liberté d'installation. Par ailleurs, les dispositions doivent être proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis et relevant d'une analyse coûts bénéfiques *ex ante* et *in itinere* pour s'assurer que la correction des défaillances de marché par l'intervention publique ne vient pas engendrer d'externalités négatives supérieures à celles qu'elles visaient, précisément, à corriger.

Les articles 63 à 66 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établissent le principe général de la libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne, qui comprend notamment le droit pour les citoyens d'acquérir des biens immobiliers tels qu'une résidence d'habitation, qu'elle soit primaire ou secondaire. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a renforcé ce principe. Son article 15 dispose en effet que « *tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre* ». La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi mesuré la conformité d'éventuelles restrictions de liberté de circulation se traduisant par des mesures administratives et fiscales à ce principe fondateur : l'instauration par le Land du Tyrol d'une procédure d'autorisation préalable pour l'acquisition d'une résidence secondaire, bien que s'appliquant à tout citoyen européen, a ainsi été jugée comme restreignant la libre circulation⁶³, même si la CJUE a admis que l'instauration de restrictions à l'installation de résidences secondaires dans certaines zones déterminées pouvait répondre à « *un objectif d'aménagement du territoire tel que le maintien, dans l'intérêt général, d'une population permanente et d'une activité économique autonome par rapport au secteur touristique* ».

Plusieurs pays européens régulent ainsi l'accès à la résidence secondaire. Le royaume du Danemark bénéficie notamment de nombreuses dérogations aux traités (*clauses d'« opting out »*), et le protocole n°32 annexé au traité de l'Union européenne (TUE) *l'autorise* à limiter l'achat par les citoyens étrangers, de biens : l'achat d'un bien immobilier est conditionné à l'obtention d'un permis auprès du département des affaires civiles du ministère de la Justice danois, interdit dans les zones de villégiature et notamment les zones côtières et impossible si acquis à crédit. L'acquisition d'une résidence principale ou secondaire n'est ouverte aux ressortissants de l'Union européenne et de la Suisse sans condition qu'au-delà de cinq ans de résidence fiscale. La loi fédérale suisse⁶⁴ restreint également la capacité de personnes résidant à l'étranger d'acquérir des biens immobiliers. Ils ne peuvent acquérir qu'un seul logement de vacances, qui doit être situé dans une commune à vocation touristique. Le nombre de résidences secondaires pouvant être vendues à des étrangers est soumis à un quota national (seulement 1 500 par an) réparti entre les cantons ; et depuis 2012, la création de nouvelles résidences secondaires au sein des communes en comptabilisant déjà plus de 20 % est impossible. 500 communes touristiques suisses sont concernées, sur le territoire desquelles aucun nouveau permis de construire n'est accordé, à l'exception de ceux à l'usage des résidents permanents.

Il existe d'autres restrictions au droit de jouissance libre de son bien, comme l'interdiction de mise en location de « passoires thermiques » ou de logements indignes ; d'altérations de la liberté de commerce, comme l'application de mesures de régulation de la location de meublés de tourisme. Ce type de régulation, doit, en droit européen, être (i) non discriminatoire (ii)

⁶³ CJCE, 1^{er} juin 1999, *Konle c. Autriche*, affaire C-302/97.

⁶⁴ Loi fédérale du 16 septembre 1983 relative à l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger (*LFAIE* ou *Lex Koller*).

Rapport

justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général (iii) proportionnée à cet objectif d'intérêt général (iv) fondée sur des critères, clairs, non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance, transparents et accessibles. En l'occurrence, dans l'arrêt *Cali Apartments*⁶⁵, la CJUE a considéré que la réglementation française (d'autorisation du changement d'usage) est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location. Cette procédure doit néanmoins être justifiée par l'existence d'une tension locale sur le marché du logement établissant que les ménages logés ou souhaitant se loger sur cette commune sont confrontés à une difficulté d'accès à des logements adaptés à leurs ressources financières. Cette liberté de libre jouissance des biens peut également être restreinte, dans les immeubles, par les règlements de copropriété, qui peuvent interdire une activité commerciale de type location de courte durée.

S'appuyant sur un *hackathon* organisé à l'Inspection générale des finances avec le concours actif de son pôle sciences des données, rassemblant en mode « agile » les compétences d'experts des différentes administrations concernées (DHUP, CGDD, CEREMA, DGFIP, Insee), le tableau de bord proposé par la mission a pour ambition de fournir aux élus et à leurs équipes un certain nombre d'éléments de documentation et d'objectivation permettant de caractériser ces difficultés d'accès au logement pour les ménages de la commune et de les comparer à d'autres territoires : cette connaissance imparfaite du parc et de son usage a été identifiée par certains maires auditionnés par la mission comme un obstacle à l'éclairage, à la contextualisation, à la justification et donc à la prise de décisions, engageantes politiquement et juridiquement, par les communes ou leurs EPCI. Si, conformément à la lettre de mission, les sous-signataires ont établi une maquette viable d'un tel tableau de bord, il importe qu'une entité soit désignée comme responsable de la pérennisation de l'outil, de son industrialisation, de son actualisation et de sa « maintenance », en passant par sa mise à disposition, en libre accès, des collectivités et des services de l'État. L'ANCT, via l'Observatoire des territoires, pourrait être l'opérateur pour la mise en place de ce dispositif, puisque l'Observatoire produit déjà diverses analyses orientées vers les territoires et apparaît aujourd'hui comme un interlocuteur naturel pour les collectivités. À défaut, une des directions d'administration les plus concernées (DHUP, CGDD, ou DGCL) pourrait administrer le tableau de bord. En tout état de cause, les évolutions du tableau de bord devraient faire l'objet d'une gouvernance partagée avec les administrations citées.

Proposition n° 9 : Désigner l'acteur en charge d'améliorer, le cas échéant, le prototype réalisé, et de mettre en œuvre son industrialisation et la pérennisation du tableau de bord des tensions sur le logement établi par la mission.

⁶⁵ CJUE, 22 septembre 2020, *Cali Apartments*.

3.2.3. Ouvrir la possibilité pour toutes les communes de mettre en place une réglementation du changement d'usage

Dans la mesure où le phénomène touristique touche principalement, hors métropoles, des communes de moins de 200 000 habitants, la restriction prévue par la loi d'un visa préalable du préfet sur la décision préfectorale, sur proposition de la collectivité, de mise en place du changement d'usage apparaît superfétatoire. Dans une logique de décentralisation, il convient de laisser plus librement au maire la capacité à réguler son marché local de l'habitat en prenant éventuellement des mesures de régulation du marché du meublé touristique, en renvoyant à ses services (ou à ceux de l'intercommunalité) la caractérisation efficace du phénomène. Le tableau de bord mis à disposition des élus peut y contribuer, mais des études plus complètes adaptées aux caractéristiques de la zone concernée seront sans doute souhaitables. Cela pose également la question des moyens humains des communes pour instaurer ce type de régulation et en assurer le suivi et le contrôle. Une remontée de cette compétence à l'EPCI, notamment des dispositifs de régulation des meublés touristiques (définition, adoption, police) pourrait donc être envisagée.

Proposition n° 10 : Confier aux communes de moins de 200 000 habitants la compétence pour décider d'instaurer les mesures de réglementation de la location touristique meublée (réglementation du changement d'usage, le cas échéant compensation) dans les mêmes conditions que les autres communes.

Pour l'application de l'autorisation de changement d'usage, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970, cette affectation pouvant être établie par tout mode de preuve. Dans les faits, c'est au requérant (en l'occurrence, les communes) de prouver que le bien était une habitation au 1^{er} janvier 1970. Le juge administratif a fixé un certain nombre de critères, notamment que la preuve comporte le nom de l'occupant, le loyer versé au 1^{er} janvier 1970 et la date d'entrée dans les lieux ; autant de mentions parfois difficiles à fournir pour une commune⁶⁶. Cela explique qu'une application efficace de l'article L. 631-7 soit délicate : plusieurs procès intentés par la Ville de Paris se traduisent par des échecs et dans certaines communes, il n'existe pas nécessairement d'archives municipales remontant au 1^{er} janvier 1970. Il conviendrait donc de supprimer cette référence à 1970 pour faire référence à une date plus récente ou d'inverser la charge de la preuve pour rendre cette mesure d'application plus efficace.

Proposition n° 11 : Afin d'améliorer la sécurité juridique des décisions d'autorisation de changement d'usage, actualiser la date de référence utilisée pour attester de l'usage d'habitation du local visée à l'article L. 631-7 du code de la construction de l'habitation.

⁶⁶ [Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 18 février 2021, 19-11.462, Publié au bulletin - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\).](https://www.legifrance.gouv.fr/)

3.2.4. Organiser un suivi national, sur une base partagée avec les acteurs et collectivités, des mesures de régulation

Le suivi de l'impact des mesures de régulation mises en œuvre doit également être systématisé, pour permettre d'identifier si la régulation du marché de la location touristique produit les effets recherchés : remise sur le marché de biens en location longue durée et à terme, maintien voire baisse des prix des loyers et du foncier. Une première étude menée par AirDNA montre ainsi que la mesure impactant le plus le développement des meublés touristiques est une régulation punitive, en particulier des amendes fortes pour les hôtes. À Berlin et à Santa Monica, le nombre d'offres a diminué de 49 % et de 37 % respectivement après l'introduction d'amendes de 100 000 € et de 500 \$ respectivement. À San Francisco, en comparaison, l'introduction d'une limitation à 90 jours de location des logements entiers n'a entraîné qu'une diminution de 5 % des offres, mais de 16 % des annonces proposées par les hôtes professionnels. Il demeure donc intéressant de voir quel sera l'impact sur les marchés locaux du logement des mesures mises en place par les collectivités françaises.

Proposition n° 12 : Mener une étude d'impact *ex post* (d'ici 3 à 5 ans) sur l'effectivité de la régulation du meublé de tourisme sur le marché du logement permanent dans un panel de communes diversifié (grandes agglomérations, zones à forte intensité touristique), qui pourrait être confiée au ministère chargé du logement.

Les plateformes d'intermédiation sont des acteurs à l'échelle nationale (voire internationale). Leur respect de la réglementation applicable dans chaque commune française nécessite, au préalable, la connaissance de cette même réglementation. Il n'apparaît pas profitable à la lisibilité et à l'effectivité que la connaissance de cette régulation du secteur reste atomisée à l'échelle des communes. Il est à ce titre problématique que le ministère en charge du logement ne puisse fournir la liste des communes ayant appliqué des mesures et se retourne vers les acteurs régulés pour la connaître, et ce d'autant plus qu'une réglementation européenne est en cours de mise en place qui nécessitera, sans aucun doute, la fourniture de données nationales sur le sujet.

Proposition n° 13 : Constituer, dans le cadre du contrôle de légalité des préfets, une base de données nationale des régulations applicables de la location des meublés de tourisme (autorisation de changement d'usage, le cas échéant compensation), dont la construction pourrait être confiée à la direction générale des collectivités locales.

L'amélioration du contrôle de l'ensemble du dispositif repose notamment sur la capacité à identifier finement le bien faisant l'objet d'une location touristique meublée. Dans ce cadre, il conviendrait de créer une base de données nationale des numéros d'enregistrement⁶⁷ pour éviter les éventuels doublons existants entre les numéros attribués à l'échelle d'une ville, qui apparierait ces numéros d'enregistrement avec les numéros fiscaux des logements. La mise en place, par les services de la DGFIP, du service GMBI (Gérer Mes Biens Immobiliers) constitue ainsi une opportunité.

Proposition n° 14 : Apparier, dans une base unique, le numéro d'enregistrement (national et obligatoire) du meublé de tourisme avec le numéro fiscal du logement.

⁶⁷ L'article L. 324-1-1 du code du tourisme permet par ailleurs à un conseil municipal de rendre obligatoire, par délibération, un enregistrement auprès de la commune pour toute location d'un meublé de tourisme. Dès réception d'une déclaration, celle-ci donne lieu à la délivrance sans délai par la commune d'un accusé-réception comprenant un numéro de déclaration.

Rapport

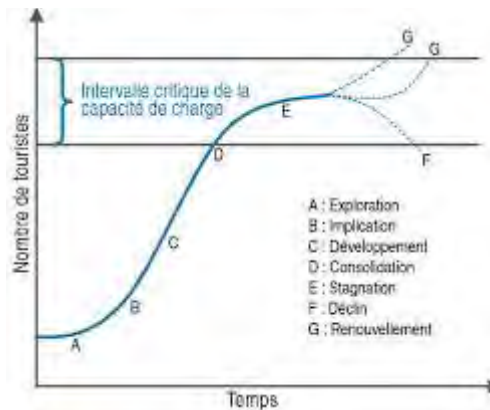
Au niveau communal, il est également possible d'utiliser une partie des recettes fiscales résultant de l'activité touristique pour financer, au-delà des équipements touristiques, si ce n'est la politique du logement, au moins le contrôle de l'effectivité des mesures de régulation du secteur du meublé de tourisme. En effet, les tentatives de régulation du marché du meublé de tourisme, si elles sont nécessaires pour corriger les défaillances de marché, ne sont toutefois effectives que si elles sont associées à des dispositifs de contrôle et de sanctions. Ce volet reste souvent le parent mort des politiques menées par les communes ayant délibéré dans le sens d'une régulation, souvent par manque de moyens humains pour mener ces opérations de contrôle. Il importe donc :

- ◆ au niveau national, de faciliter au maximum l'application de la réglementation applicable ;
- ◆ de mettre en œuvre une politique de contrôle dissuasive, qui ne cible pas uniquement les meublés de tourisme disposant d'un numéro d'enregistrement, mais bien toute l'activité de location de meublés de tourisme, y compris celle qui relève de l'économie souterraine. Des expérimentations de croisement de bases de données pourraient être envisagées pour détecter plus facilement des flux d'argent non documentés, ou des partenariats pourraient être menés avec les plateformes, au moins les principales.

3.3. Souvent ancienne, voire obsolète, l'offre d'hébergement touristique doit se renouveler pour répondre à une partie de la demande exprimée en faveur de la location de meublés de tourisme

Le cycle de vie d'une zone touristique (Butler, 1980) montre que la maturité des infrastructures et des territoires influe sur leur attractivité. Typiquement, c'est également ce modèle, inspiré de la théorie du cycle de vie des produits (Vernon, 1960) qui explique la dynamique d'évolution des zones touristiques, de leur attractivité, et de leur capacité d'induction d'activités et d'emplois (cf. graphique 13).

Graphique 13 : La courbe de cycle de vie du tourisme



Source : Insee, 2017. Martinique : bilan économique 2016.

Rapport

Ce modèle met en évidence, notamment pour la montagne, la régénération nécessaire de l'offre d'infrastructures, de capacité et de services touristiques, a fortiori dans une concurrence internationale pour attirer une clientèle mobile et volatile, en particulier au moment du redémarrage des activités post-Covid. Outre la rénovation du parc de logements, la rénovation du parc des résidences de tourisme et de l'hôtellerie traditionnelle constitue un enjeu, spécifique par son ampleur au sein des zones touristiques, où l'activité est marquée par l'accueil de touristes, par leurs dépenses d'hébergement, et leur attractivité. La préservation de capacités d'accueil de touristes dans de l'hébergement marchand traditionnel, remis aux normes pour correspondre aux standards de confort constitue un enjeu à la fois nécessaire, notamment pour les grands ensembles construits dans les années 70 dans une optique de densification du tourisme et d'appropriation urbaine des espaces touristiques (ex : La Grande Motte, Hérault), mais également souhaitable pour accompagner la « montée en gamme » de la Destination France dans une compétition internationale pour l'attractivité des touristes qui regagne en vigueur après les confinements et interdictions de passages des frontières. C'est le sens du plan de rénovation de l'hôtellerie mis en place (Plan Avenir Montagnes) qu'il convient de maintenir, même si son impact réel sur le nombre de logements disponibles pour les populations pérennes reste faible.

L'attrait, pour le touriste, de l'offre de meublés touristiques s'explique par ses caractéristiques intrinsèques mais également par les alternatives qui lui sont offertes. Or l'offre touristique française actuelle est marquée par une forme de maturité, voire d'obsolescence. C'est le cas de plusieurs grands ensembles touristiques construits notamment dans les années 1970 (Super Dévoluy, La Grande Motte), mais également d'une part significative de l'hôtellerie moyenne gamme, qui s'est peu renouvelée sur la période récente, et qui fait désormais l'objet d'une forme de concurrence au moins partielle avec les meublés de tourisme, notamment de petite surface. Si l'offre hôtelière premium a fourni de très importants efforts de mise à niveau à la faveur de la volonté de « montée en gamme » du panier de services acquis par les touristes lors de leurs venues en France, elle demeure un segment de marché peu important, que vient combler pour partie le marché de la location de particulier à particulier.

De nombreuses communes et intercommunalités, « submergées » selon leurs termes par des vagues de tourisme en période covid ou post-covid, ont entrepris une « détouristication », par l'arrêt de la promotion et de la publicité de leur territoire (source Atout France et Association nationale des élus du littoral). *A contrario*, certaines zones ont une capacité et un intérêt à développer le tourisme (zones à fort taux de résidences secondaires sans tension immobilière) : c'est parfois le cas de certaines zones rurales encore peu concernées par la pression touristique.

3.4. Inciter les collectivités territoriales confrontées à un déséquilibre de leur marché du logement à mobiliser les outils de politique de l'habitat

3.4.1. Poursuivre et renforcer l'utilisation des outils du logement social

La part de logement social dans le parc de logements est deux fois moins élevée dans l'ensemble des 1027 communes identifiées comme touristiques que dans les autres communes. Le logement social, dans son volet locatif ou dans son volet d'accession à la propriété, est le seul type de logement qui permet, à l'heure actuelle, de flécher son utilisation comme résidence principale sans limitation de durée (les investissements locatifs soutenus fiscalement ne prévoyant une obligation de location que pour douze ans maximum). Dès lors, les logements sociaux est le plus à même de répondre aux tensions marquées sur le marché du logement dans les zones touristiques :

Rapport

- ◆ le développement du parc locatif social permet de lutter contre l'assèchement du marché locatif privé et de répondre à la demande des populations les plus éloignées de l'accès à la propriété – il s'entend d'autant plus que la demande pour le logement social, dans ces zones, progresse fortement. Le ratio du nombre de demandes sur le nombre d'attributions de logements sociaux⁶⁸ est à la fois plus fort dans l'ensemble des communes touristiques que dans le reste de la France métropolitaine (6,51 contre 5,09 en 2021) et son illiquidité (mesurée par la part des logements sociaux attribués à des ménages dont la demande a été déposée il y a moins d'un an) progresse plus rapidement dans les communes touristiques que dans le reste de la France métropolitaine (-10 % contre -8 %) ;
- ◆ le développement de l'accès social à la propriété permet quant à lui de répondre à un parcours résidentiel d'achat et s'adresse à des ménages un peu moins modestes.

Sur les 1 027 communes identifiées comme touristiques et tendues par la mission, 144 (soit 14 %) sont soumises à la loi SRU et à son article 55, qui prescrit que « *les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025* ». La définition même de ce pourcentage qui rapporte le nombre de logements sociaux à celui des résidences principales (et non au nombre total de logements de la commune) diminue mécaniquement l'effort imposé aux communes touristiques, qui sont souvent :

- (i) de petite taille de population ;
- (ii) avec un parc marqué par une forte proportion de résidences secondaires.

À l'échelle nationale et au 1^{er} janvier 2019, 2 091 communes étaient comprises dans le périmètre d'application de l'article 55 de la loi SRU et étaient donc tenues de satisfaire à cette obligation. 1 100 d'entre elles, qui n'avaient pas atteint le taux prévu de logements sociaux, se trouvaient « soumises SRU », et donc redevables d'un prélèvement annuel sur leurs ressources et soumises à un rythme de rattrapage.

Parmi les 138 communes identifiées comme touristiques et soumises SRU⁶⁹, seules 25 dépassent le taux légal, soit 18 %. Parmi les 113 autres communes déficitaires en logements sociaux (par rapport à l'objectif qui leur est assigné), 80 font l'objet d'un prélèvement non nul⁷⁰ et 62 sont désignées comme carencées au titre du bilan triennal 2017-2019⁷¹. Ces dernières représentent 23 % des communes carencées à l'échelle nationale, alors que les communes touristiques et soumises SRU représentent moins de 11 % des communes soumises SRU à l'échelle nationale. Par ailleurs, seules 30 % des communes identifiées comme touristiques et soumises SRU ont atteint leur objectif triennal 2017/2019 contre 50 % de l'ensemble des communes SRU. En outre, 99 communes identifiées comme touristiques n'ont aucun logement social⁷² dans leur parc de logement en 2019.

⁶⁸ Source Système National d'Enregistrement (SNE).

⁶⁹ Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2020 transmis par la DHUP (Sont considérées les communes non soumises car le taux légal est atteint, les communes soumises non prélevées ou dont le prélèvement est nul et les communes soumises prélevées).

⁷⁰ Les communes d'Arles (13), Sète (34), La Plaine-sur-Mer (44), Pornic (44), Saint-Michel-Chef-Chef (44) et les Sables d'Olonne (85) sont exonérées de prélèvement.

⁷¹ Données issues du bilan triennal 2017-2019 ([Transparence Logement Social | Page d'accueil \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/transparence-logement-social))).

⁷² Données 2019 du RPLS (Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux).

Rapport

Tableau 7 : Part du logement social dans les communes touristiques soumises et non soumises aux obligations de la loi SRU

Logement social, en proportion du parc de logement	Nombre de communes tendues caractérisées comme touristiques soumises à l'obligation SRU	Nombre de communes tendues caractérisées comme touristiques non soumises à l'obligation SRU
<5%	11	119
<10%	55	149
<15%	95	165
<20 %	109	172
<25 %	119	175

Source : Mission, d'après inventaire loi SRU. Sont considérées comme soumises les communes soumises exonérées, les communes soumises non prélevées ou dont le prélèvement est nul et les communes soumises prélevées. Sont considérées comme non soumises les communes n'atteignant pas le seuil de population ou étant exemptée.

Les situations sont très contrastées entre les territoires touristiques, entre les territoires soumis à l'article 55 de la loi SRU et ceux qui le sont pas, entre ceux qui ont une politique volontariste depuis de nombreuses années et les territoires qui construisent peu (cf. tableau 7).

Deux dynamiques doivent être soulignées : les communes touristiques dont le parc est principalement composé de résidences secondaires sont mécaniquement moins soumises à une pression de construction en logements sociaux. Plusieurs communes touristiques sont par ailleurs soumises à une forte pression démographique qui s'explique, dans le long-terme, par l'attractivité des territoires littoraux du Sud et de l'Ouest, et, plus récemment, par l'attrait de ces zones, surtout lorsqu'elles sont situées en proximité d'une grande métropole régionale, pour les catégories socio-professionnelles supérieures en capacité à télétravailler. Certaines communes touristiques ont ainsi indiqué à la mission observer un phénomène de transformation de résidences secondaires en résidences principales. Si ce phénomène n'est pas encore perceptible dans les statistiques nationales du fait de son caractère récent, il peut s'observer à l'échelle communale par une hausse de la demande en service public (ouvertures de classe, tension sur les réseaux d'approvisionnement en électricité ou demande sur l'enlèvement des ordures ménagères). Dans ce cas, la transformation démographique tend à rendre davantage de communes touristiques concernées par l'atteinte des objectifs SRU. Cela rend nécessaire l'anticipation, par les communes, de cette obligation et donc un effort de construction de logements sociaux, sans attendre la soumission à l'objectif de 25 %.

Il pourrait donc être tentant de proposer de calculer le taux d'atteinte SRU (des 20 ou 25 %) non plus sur la part de résidences principales, mais bien sur le parc total de résidences, pour refléter davantage les tensions de marché qui peuvent exister sur le territoire. Cette proposition se veut plus exigeante par rapport aux communes touristiques, qui verraient ainsi leur nombre de logements sociaux à produire augmenter. Néanmoins, elle ne résoudra pas la situation dans les communes très carencées, où l'atteinte de l'objectif nécessite déjà que quasiment 100 % de l'effort de production soit affecté au logement social. L'usage, dans ce cas, d'un contrat de mixité sociale⁷³ adapté apparaît dès lors nécessaire pour permettre un pilotage au plus près de la mise en œuvre de la production de logements sociaux.

⁷³ Le contrat de mixité sociale (CMS) est un outil partenarial créé par une instruction du gouvernement du 30 juin 2015, afin de renforcer les actions en faveur de la construction de logements sociaux dans les communes carencées. La loi 3DS le dote d'un cadre légal et en fait également un outil d'aménagement des objectifs de rattrapage des communes déficitaires.

Proposition n° 15 : Étudier la prise en compte du parc de résidences secondaires dans le calcul de l'objectif SRU (article 55 de la loi SRU) pour les communes situées en zones tendues au titre du zonage A/B/C (A bis, A et B1) et présentant un fort taux de résidences secondaires. Accompagner cette modification d'objectif d'une trajectoire de convergence révisée via les contrats de mixité sociale.

Pour l'accession sociale à la propriété, qui répond à un besoin différent en permettant des parcours résidentiels de propriétaire dans le logement social, le développement des organismes de foncier solidaire (OFS) apparaît comme une réponse pertinente. Leur objet est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme au fil des reventes. Le mécanisme repose sur la dissociation entre le foncier et le bâti, les ménages acquérant le second et louant le premier, le prix d'acquisition du logement se trouvant ainsi réduit par rapport au marché libre. Dans les pays où le concept existe déjà, il permet une décote d'environ 20 à 30 % du prix d'acquisition.

En droit français, les OFS ont été créés par l'article 164 de la loi ALUR⁷⁴, conjointement au bail réel solidaire (BRS). Conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, le BRS permet à un organisme de foncier solidaire de consentir à un preneur des droits réels en vue de l'accession à la propriété d'un ou plusieurs logements. Ces opérations sont soumises à des plafonds de ressources, de loyer et, le cas échéant, de prix de cession. Le contrat peut également prévoir que le preneur occupe le logement, objet des droits réels, sans pouvoir le louer. À l'échéance du bail, sauf décision de renouvellement décidée d'un commun accord par les parties, les terrains et les constructions font leur retour dans le patrimoine des OFS. Selon le réseau Foncier Solidaires France (FSF), 64 OFS ont été agréés par les services de l'État. Le ministère du logement anticipe plus de 10 000 logements sous BRS à horizon 2024.

Une attention particulière doit être portée à l'aspect potentiellement spéculatif du développement des BRS. En effet, dans la mesure où ces programmes peuvent bénéficier d'outils de financements intéressants (notamment des prêts GAIA à très long-terme de la Banque des Territoires) et qu'ils rentrent dans les objectifs de réussite des bailleurs sociaux, ceux-ci sont moins sensibles, dans leur équilibre d'opération, au prix du foncier et peuvent ainsi proposer des niveaux de prix du foncier élevé, voire supérieur aux offres de promoteurs privés. En effet, l'acquéreur du BRS verse, durant la durée de son bail, une redevance foncière dont le montant n'est pas encadré. Du fait de la relative jeunesse du dispositif, ce point ne peut pas être correctement évalué par la mission, mais il convient d'y être attentif. Par ailleurs, il serait intéressant de pouvoir correctement qualifier l'impact potentiellement haussier, sur le prix du logement libre, de la construction de logements sociaux dans des programmes privés. Les communes n'atteignant pas leurs objectifs SRU imposent des pourcentages de logements sociaux dans tout programme neuf. Or, l'équilibre économique de l'opération, qui se traduit par un prix maximum imposé sur les logements sociaux, peut induire un renchérissement du prix des logements libres. Dès lors, la dynamique de rattrapage en logements sociaux peut se traduire par un renchérissement du prix des biens neufs en accession libre, ce qui contraint la capacité d'accès des ménages permanents, de par l'inadéquation avec le niveau de revenu moyen et la concurrence avec des ménages plus aisés extérieurs au territoire.

⁷⁴ Codifié dans l'article L. 329-1 du Code de l'urbanisme.

Rapport

Un enjeu spécifique peut enfin exister, dans ces zones touristiques où les niveaux de prix très élevés génèrent une forte demande en logement social, sur la capacité des ménages intermédiaires et des classes moyennes à se loger. Les communes soumises à l'obligation de résultat de l'article 55 de la loi SRU sont incitées à prioriser leurs efforts sur la production de logement social, voire très social. Par ailleurs, l'allongement des listes des demandes de logement social peut créer un effet d'éviction des ménages éligibles mais moins modestes au profit de situations plus prioritaires (droit au logement opposable, situation de mal-logement...). Dans ce cadre, le contingent de réservation « Action Logement » devrait être utilisé en priorité pour fournir des logements aux travailleurs essentiels et leurs ménages, dans le respect des conditions du Code de la construction et de l'habitation.

3.4.2. Encourager les communes à mettre en place une politique foncière de long terme

La plupart des outils des politiques du logement (construction de logements, préservation de réserves foncières, planification) peuvent être efficaces mais ne produisent des effets qu'à long-terme. Une politique stratégique foncière préserve les capacités d'intervention des collectivités locales à horizon de trente ans. Une politique de construction produit ses effets à l'échelle de cinq à dix ans (entre le permis de construire, la purge des recours et les délais de procédure). L'ensemble des outils détaillés ci-dessous ne pourront produire des effets correctifs que dans plusieurs années, ce qui pourrait justifier, éventuellement, la prise de mesures d'urgence dans les territoires particulièrement tendus (pouvant aller, en théorie tout du moins, jusqu'à la réquisition, naturellement sous de très strictes conditions, compte tenu de son caractère attentatoire aux libertés publiques, en général, et au droit de propriété, en particulier, mais dont la possibilité peut constituer une pression utile dans certaines négociations ou transactions complexes).

La mise en place d'une politique volontariste de construction du logement social se heurte, le plus souvent, à une faible disponibilité du foncier qui se traduit par des prix élevés à l'achat, contraignant ainsi l'équilibre des opérations de production de logements sociaux).

Si les élus d'aujourd'hui sont tributaires des décisions de leurs prédécesseurs, notamment en termes de planification spatiale et de constitution d'une réserve foncière, plusieurs outils restent à leur disposition pour agir et pour développer une politique du logement à long-terme. Au niveau communal, la mise en œuvre des documents d'urbanisme permet d'identifier le potentiel urbanisable résiduel ou les zones propices à densification ; d'élaborer un plan d'intervention foncière, le plus souvent en lien avec un établissement public foncier, lui permettant d'identifier les modalités d'intervention foncière (réglementation, intervention, négociation), sur chacun des secteurs à aménager ou encore de réaliser une veille foncière pour anticiper et saisir les opportunités foncières en cas de mutation, et de faire ainsi jouer le droit de préemption. Le PLU permet enfin d'imposer des contraintes de construction de logements sociaux (le PLU de Bidart impose ainsi à chaque programme immobilier une contrainte de 50 % de logements sociaux dès quatre logements, 60 % dès 15 logements et enfin 70 % dès 25 logements).

Si la commune dispose ainsi de nombreux leviers à son échelle, elle doit le faire en cohérence avec les objectifs fixés par les documents programmatiques (Plan Local de l'Habitat, SCOT). C'est d'autant plus important que, dans les territoires touristiques, l'intercommunalité est le plus souvent l'échelon pertinent pour penser la politique du logement, reflétant davantage les dynamiques de peuplement à l'échelon du territoire.

La commune peut également s'appuyer sur des outils territoriaux comme les établissements publics fonciers (EPF(L)). Qu'ils soient d'État ou locaux, ils ont pour rôle d'acquérir stratégiquement le foncier nécessaire à la construction de logements ou d'équipements publics. En acquérant à l'amiable ou en faisant usage du droit de préemption, ils mutualisent une expertise de mise en œuvre d'une politique foncière, en travaillant en lien avec la

collectivité. L'usage de cet outil semble indispensable à la construction d'une réelle réserve foncière, mais les communes touristiques semblent s'en saisir de manière plus ou moins volontariste. S'il permet à l'échelle de certains territoires, de soutenir la réalisation d'un certain nombre d'opérations, l'expérience reste plus mitigée dans d'autres. En Corse, la mise en place d'un EPF n'a ainsi pas suffi à créer de la réserve foncière, en témoigne le faible taux d'utilisation des crédits. Dans ce cas spécifique, l'enjeu n'est pas financier, mais relève bien plutôt du volontarisme politique. Par ailleurs, il semble parfois difficile de mener une politique de long-terme, qui permette de sanctuariser des réserves foncières stratégiques au bénéfice des politiques de l'habitat de 2050. Le peu d'appétence des élus pour ce type de temporalité se conjugue avec l'incapacité financière, pour l'EPF, de porter un portefeuille de terrains aussi vaste sur autant de temps. L'impossibilité, pour les EPF, de mobiliser les prêts GAIA de long-terme de la Banque des Territoires restreint leur capacité opérative. Ces prêts sont conçus pour financer l'acquisition d'un terrain à condition que celui-ci soit mis à bail, au bénéfice d'organismes réalisant des logements sociaux ou des opérations d'accession sociale à la propriété, dans un délai maximal de deux ans suivant la signature du contrat de prêt. Or, ce délai maximal ne correspond pas à une logique de réserve foncière patrimoniale, dont l'usage n'est pas toujours clairement établi au moment où la collectivité et l'EPF choisissent de sauvegarder ce foncier.

Proposition n° 16 : Ouvrir la possibilité aux Établissements Publics Fonciers d'État et locaux de mobiliser des prêts GAIA pour acquérir du foncier stratégique de long-terme. L'usage de ce prêt dans le cadre de l'acquisition devrait obliger la collectivité à prendre en compte un objectif de logement social dans le cadre du futur programme de travaux.

3.4.3. Prioriser, dans les zones touristiques, la construction de résidences principales

La construction constitue le premier levier de lutte contre les déséquilibres des marchés de l'immobilier des zones touristiques, marqués par une offre contrainte et une demande structurellement en hausse (de par l'attractivité de ces territoires, marqués souvent par un solde migratoire positif), pour autant que du foncier soit disponible, artificialisé ou déjà viabilisé. Néanmoins, cette nouvelle offre ne produira des effets de correction que s'il existe un mécanisme capable de flécher ce surcroît de logements vers une destination de résidence principale. C'est d'autant plus important que les acheteurs de résidences secondaires ont, en moyenne, un pouvoir d'achat plus élevé que les résidents permanents, et sont donc davantage en capacité de capter le flux de nouveaux logements qui seraient construits.

La possibilité de faire évoluer la liste des destinations et sous-destinations dans le code de l'urbanisme pour distinguer, au sein de la destination habitation, entre logement principal et logement secondaire, a fait l'objet d'une question au gouvernement en 2018. Le gouvernement avait alors considéré que la distinction entre résidence principale et résidence secondaire ne pouvait relever du PLU(i), dans la mesure où son principe (la réglementation des nouvelles constructions ou la transformation des constructions existantes) ne devait pas nécessiter de contrôle réguliers et qu'une telle disposition s'avèrerait complexe à mettre en œuvre par les collectivités territoriales au titre de leur pouvoir en matière de police de l'urbanisme ; notamment dans la mesure où le passage de résidence principale à résidence secondaire ne nécessite pas nécessairement de travaux nécessitant une déclaration préalable⁷⁵.

Il importe toutefois de réfléchir à ce type de mécanisme, qui pourrait prendre la forme d'une inscription, dans les PLU(i), d'une servitude de résidence principale, comme il peut exister une servitude de logement social. Dans la même logique que celle portée par la loi Engagement National pour le Logement, il pourrait ainsi être envisagé la création d'une nouvelle servitude ou une modification de la servitude actuelle (« 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des

⁷⁵ Rép. min. 6174, JO Sénat, 06/12/2018 p. 6204.

Rapport

emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit »⁷⁶) en incluant dans les objectifs de mixité sociale une répartition équilibrée entre résidents secondaires et résidents permanents. Dès lors, ne pourraient être construites dans ce zonage que des résidences principales. Le corollaire de la mise en place de ce zonage implique la capacité de mise en œuvre, par la puissance publique, d'un contrôle de cette obligation de résidence principale (qui ne concerne, par construction, que les multipropriétaires) – celle-ci existe déjà pour les constructions bénéficiant d'une aide fiscale comme le prêt à taux zéro, qui sont réservés à l'achat ou à la construction de résidences principales et relève d'un contrôle a posteriori réalisé par la Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS). Plusieurs moyens, éventuellement cumulatifs, peuvent y concourir :

- ◆ vérification, par les services fiscaux, de la déclaration du bien comme résidence principale fiscale, dans le cas où l'achat est réalisé par des multipropriétaires ou par des ménages le devenant au cours de la détention ;
- ◆ vérification, par les notaires, d'une information préalable des communes pour toutes transactions réalisées dans ce zonage ;
- ◆ vérification, par les services des finances des collectivités, de la réalité de l'occupation au titre de résidence principale, qui est sans doute le point le plus délicat de ce dispositif. Il pourrait notamment s'appuyer sur les dépenses fiscales récentes qui ont été conditionnées à des durées minimales de mise en location du bien bénéficiant des incitations à l'investissement dans la construction.

Proposition n° 17 : Étudier la faisabilité de l'instauration d'une servitude de résidence principale dans les PLU(i).

Il importe par ailleurs que les documents de programmation des communautés de communes fixent des objectifs de construction de logement cohérents avec l'afflux de populations qu'elles subissent : à ce titre, la territorialisation des besoins en logements (*via*, au besoin, l'outil OTELO) apparaît indispensable. Il leur revient également de réfléchir à une possible orientation des flux de nouveaux résidents permanents en réfléchissant à l'aménagement de leur territoire (disponibilité des infrastructures et des services publics, disponibilité de moyens de transport), notamment pour permettre une distribution plus harmonieuse des habitants entre zone littorale/cœur de station et rétro-littorale/fonds de vallée.

Enfin, la lutte contre l'artificialisation des sols doit s'accompagner d'une politique de densification plus ambitieuse. Les entretiens qualitatifs menés par la mission ont montré qu'il peut exister, outre des réglementations spécifiques (loi montagne, loi littoral), une faible appétence des maires à densifier leur territoire, de crainte d'une réaction négative des habitants. Ce besoin de densification pourrait se traduire, en droit, par une obligation de densification en imposant, au sein des PLU(i) et dans des zones spécifiques du territoire, des zones de densité minimale, dont le respect serait contrôlé lors de la délivrance des permis de construire. Dans la même logique de rationalisation du foncier, la mise en place d'une cartographie des espaces urbains densifiables (dents creuses, immeubles pouvant être surélevés) devrait être exigée dans les PLU(i). Cette obligation pourrait s'appuyer sur les travaux menés par le CEREMA et/ou par les agences d'urbanisme des territoires.

Cette politique doit s'intégrer à un régime complexe de contraintes et de respect de la naturalité des sites qui fondent, le plus souvent, l'attractivité des zones touristiques.

⁷⁶ Article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

3.4.4. Favoriser l'évolution du parc, des résidences secondaires vers les résidences principales

Même si, sur certains territoires, les segments de marché des résidences secondaires et résidences principales sont bien distincts (villas de luxe – maison individuelle de petite taille/appartement), une porosité des deux marchés peut subsister lorsque l'intensité touristique est un peu moins forte (commune rétro-littorale de premier rideau) ou sur certains segments de marché (les T1-T2 supports d'investissements dans le meublé de tourisme).

La mise en place de mesures incitatives au changement de destination du parc pourrait être envisagée. La ville des Sables d'Olonne met par exemple en œuvre un dispositif « Louez à l'année » en direction des propriétaires de résidences secondaires mettant en location longue durée (trois ans minimum) leur bien, avec une aide plafonnée à 10 000 € sur les trois ans. La mise en place d'une régulation plus forte des meublés de tourisme (notamment dans les villes mettant en place une compensation surfacique) et/ou d'un contrôle renforcé de la résidence principale peut par ailleurs contribuer à une évolution du parc entre résidences secondaires et principales.

Il conviendrait également d'investiguer les possibilités ouvertes par une des spécificités des détenteurs des résidences secondaires. En effet, ils sont, dans leur majorité, âgés (deux résidences secondaires sur trois détenues par un ménage français le sont par un ménage âgé de 60 ans et plus, et même trois sur quatre dans certaines zones littorales). À moyen terme, du fait de la structure de la pyramide des âges, le parc va donc connaître un fort taux de mutation. Une mesure fiscale concernant les transferts de propriété pourrait donc être investiguée pour favoriser, dans le cadre des successions, les projets visant à transformer ce parc actuellement secondaire en parc principal. Elle pourrait nécessiter la mise en place d'une police de l'occupation à titre de résidence principale, telle que proposée en proposition 17. Une extension de ce type de mesure fiscale à toute mutation du parc (hors succession) pourrait également être de nature à résoudre la tension, même si elle paraît plus complexe à mettre en œuvre.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Supprimer la taxe sur les logements vacants (TLV) et la commuer en taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). La THLV s'appliquerait dans toutes les communes qui délibèreraient dans ce sens. Dans celles où la TLV s'appliquait précédemment, elle s'appliquerait de droit sauf délibération contraire. La taxe serait due pour chaque logement vacant depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Proposition n° 2 : Envisager la convergence du « zonage TLV » au sens de l'article 232 du Code Général des Impôts vers le zonage A/B/C.

Proposition n° 3 : Dans les zones touristiques, mettre l'accent, en matière de dépense fiscale, sur la densification, conformément à l'objectif « Zéro Artificialisation Nette ».

Proposition n°4 : Mener une expertise complémentaire pour investiguer la possibilité de différencier le régime juridique et fiscal de la location des résidences secondaires selon leur nombre au sein du patrimoine des propriétaires et selon l'usage qui en est fait (location à l'année ou cumuls successifs de locations sur des courtes durées).

Proposition n° 5 : Supprimer l'abattement supplémentaire sur l'assiette de l'impôt sur le revenu associé aux meublés de tourisme classés, et ramener, dans le cadre du régime micro-BIC, le seuil de revenu généré des meublés classés au seuil classique. Cette mesure serait applicable en zones tendues au sens du zonage A/B/C (A, A bis, B1).

Proposition n° 6 : Aligner le régime fiscal de la location meublée sur le régime fiscal de la location nue. A défaut, supprimer la capacité pour les loueurs de meublés professionnels et non professionnels, d'inclure dans leurs charges déductibles dans le cadre du régime réel BIC les intérêts d'emprunt et l'amortissement des locaux lorsque le bien générant des loyers n'est pas la résidence principale du locataire.

Proposition n° 7 : Poursuivre et intensifier les contrôles de cohérence et de patrimoine, notamment des particuliers et professionnels multipropriétaires déclarant peu ou pas de revenus locatifs.

Proposition n° 8 : Appliquer à toute location meublée (qu'elle soit « de tourisme » ou non, de courte durée ou de longue durée) l'obligation de fourniture de DPE et l'interdiction, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la location de droit commun, de location de logements notés F ou G.

Proposition n° 9 : Désigner l'acteur en chargé d'améliorer, le cas échéant, le prototype réalisé, et de mettre en œuvre l'industrialisation et la pérennisation du tableau de bord des tensions sur le logement établi par la mission.

Proposition n° 10 : Confier aux communes de moins de 200 000 habitants la compétence pour décider d'instaurer les mesures de régulation de la location touristique meublée (réglementation du changement d'usage, le cas échéant compensation) dans les mêmes conditions que les autres communes.

Rapport

Proposition n° 11 : Afin d'améliorer la sécurité juridique des décisions d'autorisation de changement d'usage, actualiser la date de référence utilisée pour attester de l'usage d'habitation du local visée à l'article L. 631-7 du code de la construction de l'habitation.

Proposition n° 12 : Mener une étude d'impact ex post sur l'effectivité de la régulation du meublé de tourisme sur le marché du logement permanent dans un panel de communes diversifié (grandes agglomérations, zones à forte intensité touristique), qui pourrait être confiée au Ministère chargé du logement.

Proposition n° 13 : Constituer, dans le cadre du contrôle de légalité des préfets, une base de données nationale des régulations applicables de la location des meublés de tourisme (autorisation de changement d'usage, le cas échéant compensation), dont la construction pourrait être confiée à la Direction Générale des Collectivités Locales.

Proposition n° 14 : Apparier, dans une base unique, le numéro d'enregistrement (national et obligatoire) du meublé de tourisme avec le numéro fiscal du logement.

Proposition n° 15 : Étudier la prise en compte du parc de résidences secondaires dans le calcul de l'objectif SRU (article 55 de la loi SRU) pour les communes situées en zones tendues au titre du zonage A/B/C (A, Abis et B1) et présentant un fort taux de résidences secondaires. Accompagner cette modification d'objectif d'une trajectoire de convergence révisée via les contrats de mixité sociale.

Proposition n° 16 : Ouvrir la possibilité aux Établissements Publics Fonciers d'État et locaux de mobiliser des prêts GAIA pour acquérir du foncier stratégique de long-terme. L'usage de ce prêt dans le cadre de l'acquisition devrait obliger la collectivité à prendre en compte un objectif de logement social dans le cadre du futur programme de travaux.

Proposition n° 17 : Étudier la faisabilité de l'instauration d'une servitude de résidence principale dans les PLU(i).

CONCLUSION

Il appartient à l'État de revoir les dispositifs fiscaux relatifs à la construction ou à l'usage des logements, en particulier en ce qu'ils défavorisent les résidences principales.

Il appartient également à chaque collectivité d'apprécier l'équilibre nécessaire entre tourisme et maintien d'une population permanente, la réduction ou la saturation de la capacité de logement des actifs ou d'hébergement des saisonniers sur son territoire pouvant limiter le développement de cette activité économique. Une régulation des meublés de tourisme peut s'avérer indispensable dans certains territoires compte tenu des déséquilibres, aujourd'hui observés, sur les marchés locaux du logement.

La fourniture par la mission d'un outil original : un tableau de bord des tensions sur le logement peut venir éclairer les collectivités sur un des volets de la problématique. Il conviendra de le compléter par des données sur l'autre volet lié au tourisme, par des informations sur la fréquentation touristique et les retombées économiques induites pour la zone touristique, afin que chaque collectivité arbitre de manière éclairée sur sa trajectoire de développement.

Rapport

À Paris, le 16 juin 2022

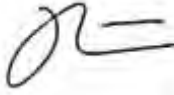
Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,



Pierre Cunéo

L'inspecteur général
de l'administration du
développement durable,



Jérôme Duchêne

L'inspecteur général
de l'administration,



Philippe Debrosse

L'inspectrice des finances,



Léa Marty

L'inspectrice général
de l'administration du
développement durable,



Marie-Christine Soulié

Avec la participation des
inspecteurs stagiaires
des finances,

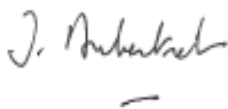


Marion Frédy



Paul Joho

Sous la supervision de
l'inspecteur général
des finances,



Julien Dubertret

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	LETTRE DE MISSION
ANNEXE II :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE III :	IDENTIFICATION DES ZONES TOURISTIQUES TENDUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT EN MÉTROPOLE
ANNEXE IV :	ANALYSE COMPARATIVE DE DISPOSITIFS À VOCATION DE RÉGULATION DES MARCHÉS IMMOBILIERS
ANNEXE V :	NATURE DES DÉSÉQUILIBRES DES MARCHÉS DU LOGEMENT DANS LES ZONES TOURISTIQUES
ANNEXE VI :	ÉTUDE DES DISPOSITIFS FISCAUX VISANT À ORIENTER LES COMPORTEMENTS, LES INVESTISSEMENTS ET LES USAGES
- PIÈCE JOINTE N° 1a :	CONTRIBUTION DE LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE – NOTE DU 30 MARS 2022
- PIÈCE JOINTE N° 1b :	CONTRIBUTION DE LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE – NOTE DU 16 MAI 2022
- PIÈCE JOINTE N° 1c :	CONTRIBUTION DE LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE – NOTE DU 31 MAI 2022
ANNEXE VII :	RÉGULATION DES LOCATIONS DE COURTE DURÉE DES MEUBLÉS DE TOURISME
ANNEXE VIII :	ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE DES DIFFÉRENTS ZONAGES DES TENSIONS IMMOBILIÈRES
ANNEXE IX :	ÉLABORATION D'UN TABLEAU DE BORD POUR CARACTÉRISER LES TENSIONS IMMOBILIÈRES DANS LES COMMUNES FRANÇAISES
PIÈCE JOINTE N° 2 :	CONTRIBUTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES –AVRIL 2022
PIÈCE JOINTE N° 3 :	ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE
PIÈCE JOINTE N° 4 :	CONTRIBUTION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT

ANNEXE I

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **3 FEV. 2022**

Le Ministre de l'Economie, des finances et de la Relance,

La Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

La Ministre déléguée, chargée du logement

Le Ministre délégué, chargé des comptes publics

A

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Madame la cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et le territoire continental.

Depuis bientôt vingt ans, la tension des marchés du logement et du foncier dans certains territoires touristiques, et tout particulièrement en Corse, constitue une préoccupation forte de l'Etat, des élus locaux et des parlementaires. Les initiatives récentes, par l'intermédiaire de propositions de loi et d'amendements déposés dans le projet de loi de finances pour 2022 et le projet de loi relatif à la décentralisation, la différenciation, la déconcentration et diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en soulignent l'acuité.

Sur ces territoires, dont sont exclues les principales métropoles (qui présentent des enjeux différents), la tension sur les marchés immobiliers s'est fortement accrue du fait d'une concurrence entre les usages (résidence principale, résidence secondaire, location saisonnière), qui peut se faire au détriment de la résidence principale et de la capacité à se loger à des conditions abordables pour les ménages résidents notamment dans le parc locatif.

Ce phénomène est particulièrement marqué en Corse où l'augmentation des prix du foncier rapportée à l'augmentation des prix du logement, est deux fois plus forte que sur le continent. Par ailleurs, en dépit de l'extinction récente de certains avantages fiscaux au profit des meublés de tourisme (Censi-Bouvard pour les résidences de tourisme en 2017 ; Crédit d'impôt pour les

investissements en Corse pour les meublés de tourisme en 2019), la fiscalité peut apparaître comme nettement favorable à l'investissement en meublés de tourisme, classés ou non, au détriment de la location de longue durée et du logement des travailleurs saisonniers.

Cette situation nécessite d'être objectivée afin de pouvoir poser un diagnostic solide de ces phénomènes et d'identifier les solutions qui pourraient y être apportées. Or, il n'existe pas aujourd'hui d'informations fiables, consolidées ou partagées en Corse, comme sur d'autres territoires touristiques présentant un marché résidentiel tendu, qui permettraient d'identifier le volume et l'usage des hébergements et des logements concernés, d'évaluer la mobilisation des différents dispositifs fiscaux et d'identifier le volume et les caractéristiques des particuliers déclarants pour évaluer l'impact de ces dispositifs.

Dans le cadre de cette mission, nous vous demandons de dresser en Corse et sur des zones représentatives du territoire continental, un état des lieux du logement locatif saisonnier, notamment en meublé de tourisme, classé ou non, et de longue durée ainsi que du parc de résidences secondaires. Cet état des lieux rendra compte de la mobilisation des avantages fiscaux existants. Votre analyse examinera en Corse, la diversité des territoires, en particulier les zones touristiques littorales et les agglomérations d'Ajaccio et de Bastia. Cette analyse intégrera des territoires continentaux représentatifs de ces enjeux.

Vous passerez également en revue les dispositifs fiscaux applicables à ces différents types de locations ainsi qu'au bénéfice de l'hôtellerie classique et leur impact sur la rentabilité de ces investissements et les choix des investisseurs. Vous examinerez tout particulièrement le régime des bénéfices industriels et commerciaux et du micro-BIC, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe foncière, la taxe de séjour, l'usage de la TVA en cas de prestations parahôtelières, et la cotisation foncière des entreprises applicables. Votre analyse pourra être différenciée selon le classement au titre du zonage d'application de la taxe sur les logements vacants et de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et du zonage relatif à la tension entre l'offre et la demande de logement. Vous évaluerez l'effet des dispositifs d'exemption ou de soumission à la fiscalité que les collectivités territoriales du bloc local peuvent mettre en place.

Votre rapport proposera :

- des recommandations et une méthode pour disposer d'un tableau de bord, actualisable et incontestable, sur la location longue durée, les meublés de tourisme et les résidences secondaires ainsi que la mobilisation des dispositifs fiscaux afférents. Ces données devront permettre de faciliter le contrôle du respect des règles applicables aux différentes locations. Vous vous appuierez sur les données disponibles dans les différents services de l'Etat et acteurs privés.
- Des évolutions des dispositifs fiscaux pour favoriser la production de nouveaux logements destinés à l'occupation à titre de résidence principale ou au profit des travailleurs saisonniers, et réorienter dans le même sens l'occupation du parc existant. Vous explorerez, si nécessaire, les outils non fiscaux susceptibles d'atteindre ces objectifs, notamment en examinant la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Vous identifierez des outils mobilisables par les élus locaux. Vous veillerez à formuler des propositions dans le respect du principe constitutionnel d'égalité. Vous évaluerez la capacité à formuler des propositions propres à certains territoires, notamment la Corse.

Pour accomplir cette mission, vous travaillerez en lien étroit avec les services du préfet de Corse et des préfets des territoires étudiés ainsi qu'avec les ministères et organismes concernés qui pourront prendre connaissance de la présente lettre de mission. Vous consulterez les différentes associations d'élus représentant ces territoires.

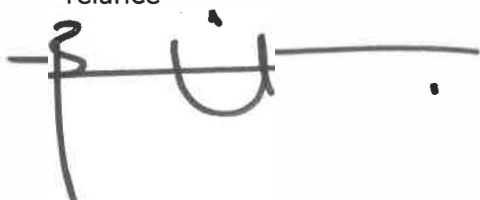
Annexe I

Nos cabinets et administrations, en particulier la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la Direction générale des collectivités locales, la Direction générale des finances publiques, et en son sein la Direction de la législation fiscale, la Direction générale du trésor, la Direction générale des entreprises, ainsi que les services déconcentrés des territoires analysés seront à votre disposition pour vous appuyer dans ces travaux.

Vous nous rendrez votre rapport définitif à la fin du mois de mars.

Bruno LE MAIRE

Ministre de l'Economie, des finances et de la relance

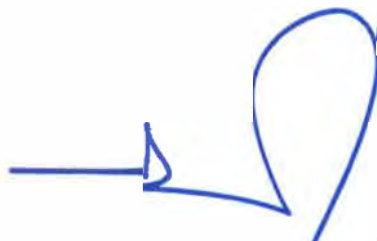


Jacqueline GOURAULT

Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Emmanuelle WARGON

Ministre déléguée chargée du Logement



Olivier DUSSOPT

Ministre délégué chargé des Comptes publics

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'intérieur	1
1.2. Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.....	1
1.3. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics	1
1.4. Cabinet de la ministre chargée (puis du ministre chargé) de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité.....	1
1.5. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie et auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et Moyennes Entreprises	1
2. SERVICES DE L'ÉTAT (HORS DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LA MISSION).....	2
2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	2
2.2. Direction de la législation fiscale (DLF)	2
2.3. Direction générale des entreprises (DGE)	2
2.4. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)	2
2.5. Direction générale du trésor (DGTresor).....	3
2.6. Commissariat général au développement durable (CGDD).....	3
2.7. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	3
2.8. Direction générale du travail (DGT).....	3
2.9. Direction du budget (DB).....	3
2.10.. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).....	4
2.11.. Direction départementale des finances publiques de Haute-Savoie (DDFIP 74)	4
3. ÉLUS ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS.....	4
3.1. Association nationale des élus de la Montagne (ANEM).....	4
3.2. Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT).....	4
3.3. Association nationale des élus du littoral (ANEL).....	4
3.4. Association des régions de France	4
3.5. Intercommunalités de France (AdCF) et France Urbaine	5
3.6. Assemblée nationale	5
3.7. Sénat	5
3.8. Colmar (68).....	5
3.9. La Salle-les-Alpes (05)	5

4. CORSE (DÉPLACEMENT RÉALISÉ PAR LA MISSION ET ÉCHANGES À DISTANCE)	5
4.1. Services de l'État.....	5
4.1.1. Préfecture de Corse du-Sud.....	5
4.1.2. Préfecture de Haute-Corse.....	5
4.1.3. Secrétariat général pour les affaires de Corse (SGAC).....	5
4.1.4. Direction départementale des territoires et de la mer (DDT 2A).....	6
4.1.5. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du territoire (DREAL Corse).....	6
4.1.6. Direction régionale des finances publiques de Corse.....	6
4.2. Collectivités territoriales.....	6
4.2.1. Collectivité de Corse.....	6
4.2.2. Commune de Porto-Vecchio.....	6
4.2.3. Commune d'Ajaccio.....	6
4.2.4. Commune de Propriano.....	6
4.2.5. Agence du tourisme de la Corse.....	6
4.2.6. Office intercommunal de tourisme du pays d'Ajaccio.....	7
4.3. Autres acteurs.....	7
4.3.1. Office public de l'habitat de la communauté d'agglomération du pays d'Ajaccio.....	7
4.3.2. Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC).....	7
4.3.3. Conseil régional des notaires de Corse.....	7
5. VAR (DÉPLACEMENT DE LA MISSION ET ÉCHANGES À DISTANCE)	7
5.1. Services de l'État.....	7
5.1.1. Direction de la citoyenneté et de la légalité.....	7
5.1.2. DDTM du Var.....	7
5.1.3. Direction départementale des finances publiques du Var (DDFIP 83).....	7
5.2. Collectivités territoriales.....	8
5.2.1. Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez (83).....	8
5.2.2. Esterel Côte d'Azur agglomération (83).....	8
5.2.3. Var Tourisme.....	8
5.3. Autres acteurs.....	8
5.3.1. Association régionale des organismes HLM de PACA et de Corse.....	8
5.3.2. Action logement.....	8
5.3.3. Logis Familial Varois.....	8
5.3.4. Toulon Habitat Méditerranée.....	8
5.3.5. Chambre départementale des notaires du Var.....	8
5.3.6. Établissement public foncier du Var.....	9
5.3.7. Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM 83).....	9
5.3.8. UMIH 83.....	9
6. RÉGION PAYS DE LOIRE ET DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE (DÉPLACEMENT DE LA MISSION ET ÉCHANGES À DISTANCE)	9
6.1. Services de l'État.....	9
6.1.1. Préfecture de la Loire-Atlantique.....	9
6.1.2. DREAL Pays de la Loire.....	9
6.1.3. DDTM Loire-Atlantique.....	9
6.1.4. DRFIP Pays de la Loire.....	9
6.1.5. INSEE Pays de la Loire.....	9
6.2. Collectivités territoriales.....	10

6.3. Autres acteurs.....	10
6.3.1. <i>Crédit immobilier de Saint-Nazaire</i>	10
6.3.2. <i>Établissement public foncier de Loire-Atlantique</i>	10
6.3.3. <i>Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN)</i>	10
6.3.4. <i>Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire</i>	10
6.3.5. <i>Loire-Atlantique développement</i>	10
7. MORBIHAN (DÉPLACEMENT DE LA MISSION ET ÉCHANGES À DISTANCE)	10
7.1. Services de l'État.....	10
7.1.1. <i>Préfecture du Morbihan</i>	10
7.1.2. <i>DDFIP du Morbihan</i>	10
7.1.3. <i>DDTM du Morbihan</i>	10
7.2. Collectivités territoriales	11
7.2.1. <i>Vannes Agglomération et commune de Vannes</i>	11
7.2.2. <i>Lorient Agglomération</i>	11
7.2.3. <i>Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA)</i>	11
7.3. Autres acteurs.....	11
8. PYRÉNÉES-ATLANTIQUES (DÉPLACEMENT DE LA MISSION ET ÉCHANGES À DISTANCE)	11
8.1. Services de l'État.....	11
8.1.1. <i>Préfecture des Pyrénées-Atlantiques</i>	11
8.1.2. <i>Direction départementale des finances publiques (DDFIP 64)</i>	11
8.1.3. <i>Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM 64)</i>	11
8.2. Collectivités territoriales	12
8.2.1. <i>Communauté d'agglomération Pays basque (CAPB)</i>	12
8.2.2. <i>Hendaye</i>	12
8.3. Autres acteurs.....	12
8.3.1. <i>EPFL Pays Basque</i>	12
8.3.2. <i>Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP)</i>	12
8.3.3. <i>Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM 64)</i>	12
9. AUTRES	12
9.1. Agence nationale de l'habitat (ANAH).....	12
9.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	13
9.3. Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).....	13
9.4. AirBnb.....	13
9.5. Atout France.....	13
9.6. Booking.com.....	13
9.7. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)	13
9.8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).....	13
9.9. Compagnie des Alpes (groupe Caisse des Dépôts).....	14
9.10. Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM).....	14
9.11. Le Bon Coin	14
9.12. Union Nationale pour la Promotion et le développement de la Location de Vacances (UNPLV).....	14
9.13. Universitaires.....	14

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'intérieur

- ◆ M. Grégory CANAL, conseiller chargé de la Corse

1.2. Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement

- ◆ M. Guillem CANNEVA, directeur du cabinet adjoint
- ◆ M. Florian LEDUC, conseiller logement
- ◆ M. Louis de FRANCLIEU, conseiller budgétaire et fiscalité, chargé du suivi de l'exécution des réformes

1.3. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics

- ◆ M^{me} Anne-Céline IMBAUD de TROGOFF, conseillère gouvernance des finances publiques et territoires
- ◆ M. Clément LARRAURI, conseiller fiscalité, douane et Europe

1.4. Cabinet de la ministre chargée (puis du ministre chargé) de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité¹

- ◆ M. Thomas WELSCH, conseiller urbanisme, aménagement et écologie territoriale

1.5. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie et auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et Moyennes Entreprises

- ◆ M. Axel CRUAU, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Victoire VANDEVILLE, directrice adjointe de cabinet, chargée du pôle tourisme et soutien économique
- ◆ M. Romain DESAIX, conseiller chargé des services et de l'innovation entrepreneuriale

¹ Rencontre intervenue avant le remaniement ministériel du 5 mars 2022 (Décret du 5 mars 2022 relatif à la composition du Gouvernement - <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045299719>)

2. Services de l'État (hors déplacements réalisés par la mission)

2.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ◆ M. Olivier TOUVENIN, chef du service de la gestion fiscale
- ◆ M. Denis BOISNAULT, chef du département des études et statistiques fiscales
- ◆ M^{me} Isabelle OUDET-GIAMARCHI, sous-directrice GF3, missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques
- ◆ M. François ROLLO, adjoint à la cheffe du bureau du cadastre (GF3A)

2.2. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Guillaume DENIS, sous-directeur Fiscalité locale
- ◆ M. Marc-Henri PRIOU, chef du bureau Fiscalité locale des personnes (F2)
- ◆ M. Augustin HARB, adjoint à la cheffe du bureau A
- ◆ M. Nicolas CHAYVIALLE, chef du bureau Fiscalité de l'épargne et du patrimoine (C2)

2.3. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Nicolas DUPAS, sous-directeur du tourisme
- ◆ M. Olivier LACOSTE, sous-directeur adjoint du tourisme
- ◆ M. Jérôme PICHONNIER, directeur du projet Tourisme durable et structuration de filières touristiques
- ◆ M^{me} Maud GUERIN, cheffe de projet économie du tourisme

2.4. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- ◆ M. Laurent BRESSON, sous-directeur des politiques de l'habitat
- ◆ M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'aménagement durable
- ◆ M. Vincent MONTRIEUX, sous-directeur de la qualité du cadre de vie
- ◆ M^{me} Caroline SAUZE, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme
- ◆ M. Antoine CARON, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction
- ◆ M. Yannick PACHE, chef du bureau de la réhabilitation du parc, des évaluations économiques et de l'outre-mer
- ◆ M. Emmanuel ROUSSELOT, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement
- ◆ M. Benoît AMEYE, adjoint au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement
- ◆ M. Basile PFEIFFER, chef du bureau des études économiques
- ◆ M. Sylvain BERGAMINI, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement
- ◆ M. Luc-André JAXEL-TRUER, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
- ◆ M. Gwenolé BUCK, chargé de mission auprès du sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social

Annexe II

- ◆ M. Jean-Christophe MARCHAL, chef du bureau des rapports locatifs
- ◆ M^{me} Coralie MARCHAND, chargée de mission connaissance et recherche sur les loyers

2.5. Direction générale du trésor (DGTresor)

- ◆ Mme Albane SAUVEPLANE, cheffe du bureau concurrence, numérique et économie du logement
- ◆ M. Giuliano DE FRANCHIS, chef du bureau fiscalité des ménages et taxation indirecte
- ◆ M. Pierre-Elie BELOUARD, adjoint à la cheffe du bureau concurrence, numérique et économie du logement
- ◆ M. Thomas KERGONOU JIMENEZ, adjoint à la cheffe du bureau Concurrence, numérique et économie du logement
- ◆ M. Raphaël MENELON, adjoint au chef de bureau Analyse transversale des finances publiques

2.6. Commissariat général au développement durable (CGDD)

- ◆ M. Jérôme HARNOIS, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction
- ◆ M. Guillaume RATEAU, chef du bureau des enquêtes et synthèses sur le logement et la Construction
- ◆ M^{me} Béatrice BOUTCHENIK, responsable des études et synthèses sur le logement
- ◆ M. Laurent WILMS, chargé de mission

2.7. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ M. Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales
- ◆ M^{me} Hélène MARTIN, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales
- ◆ M. Sébastien SIMOES, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- ◆ M^{me} Anouk WATRIN, adjointe à la cheffe du bureau de la stratégie, de la contractualisation et de l'évaluation, sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire
- ◆ M^{me} Annie PORCHERON, rédactrice, bureau de la fiscalité locale, sous-direction des finances locales et de l'action économique

2.8. Direction générale du travail (DGT)

- ◆ M^{me} Nina PRUNIER, cheffe du bureau des relations individuelles de travail
- ◆ M. Bruno CAMPAGNE, adjoint au chef du bureau des relations individuelles de travail
- ◆ M. Pierre-Yves MARTEL, responsable du pilotage de l'inspection du travail

2.9. Direction du budget (DB)

- ◆ M. Mehdi AOUAT, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires
- ◆ M^{me} Ingrid BARRAT, adjointe au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

2.10. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- ◆ M. Lionel JANIN, directeur de cabinet du directeur général
- ◆ M^{me} Christine CHAMBAZ, directrice du département synthèses sectorielles
- ◆ M. Michel DUEE, directeur du département de l'action régionale
- ◆ M. Pierre LAMARCHE, directeur de la division logement

2.11. Direction départementale des finances publiques de Haute-Savoie (DDFIP 74)

- ◆ M. Philippe LÉVIN, directeur
- ◆ M. Dominique PONSARD, directeur du pôle ressources et service usagers
- ◆ M. Marc MÉSA, directeur du pôle État et expertise fiscale

3. Élus et associations d'élus

3.1. Association nationale des élus de la Montagne (ANEM)

- ◆ M^{me} Jeanine DUBIE, présidente, députée des Hautes-Pyrénées
- ◆ M^{me} Marie-Annick FOURNIER, déléguée générale

3.2. Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

- ◆ M. Philippe SUEUR, président, maire d'Enghien les Bains
- ◆ M^{me} Géraldine LEDUC, directrice générale
- ◆ M. Simon LEBEAU, chargé de mission en charge des relations institutionnelles

3.3. Association nationale des élus du littoral (ANEL)

- ◆ M. Emmanuel ALZURI, maire de Bidard (64)
- ◆ M^{me} Catherine BERSANI, administratrice, Présidente de LittOcéan
- ◆ M^{me} Anne-Sophie LECLERE, déléguée générale
- ◆ M^{me} Pauline HERMAND, chargée de mission
- ◆ M. Yannick MOREAU, maire des Sables d'Olonne (85)
- ◆ M^{me} Olympe RIOU DU COSQUER, chargée de mission
- ◆ M. Erik SAVARIN, directeur général des services de la ville du Grau-du-Roi (30)

3.4. Association des régions de France

- ◆ M. Jules NYSSSEN, délégué général
- ◆ M. Jean-Baptiste CAZAUBON, conseiller affaires internationales et tourisme
- ◆ M. Romain MENDES, stagiaire

3.5. Intercommunalités de France (AdCF) et France Urbaine²

- ◆ M^{me} Claire DELPECH, conseillère finances et fiscalité sur habitat – Intercommunalités de France
- ◆ M. Anselmo JALABERT, chargé de mission finances locales et action extérieure des collectivités – France Urbaine

3.6. Assemblée nationale

- ◆ M. Xavier ROSEREN, député de la 6^{ème} circonscription de Haute-Savoie
- ◆ M^{me} Coraline LOHAT, collaboratrice parlementaire de M. ROSEREN

3.7. Sénat

- ◆ M^{me} Dominique ESTROSI-SASSONE, sénatrice des Alpes-Maritimes

3.8. Colmar (68)

- ◆ M. Éric STRAUMANN, maire de Colmar (68), président de Colmar agglomération et vice-président de la Collectivité Européenne d'Alsace

3.9. La Salle-les-Alpes (05)

- ◆ M. Emeric SALLE, maire
- ◆ M. Saïd BOUCHIRAB, directeur général des services

4. Corse (déplacement réalisé par la mission et échanges à distance)

4.1. Services de l'État

4.1.1. Préfecture de Corse du-Sud

- ◆ M. Amaury DE SAINT-QUENTIN, préfet
- ◆ M. Pierre LARREY, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet d'Ajaccio

4.1.2. Préfecture de Haute-Corse

- ◆ M. Yves DAREAU, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de Bastia

4.1.3. Secrétariat général pour les affaires de Corse (SGAC)

- ◆ M. Vincent ARSIGNY, secrétaire général adjoint

² RDV conjoint.

Annexe II

4.1.4. Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM 2A)

- ◆ M. Yves SIMON, directeur
- ◆ M. Adam KAPPELLA, adjoint au directeur

4.1.5. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL Corse)

- ◆ M. Jacques LEGAIGNOUX, directeur régional
- ◆ M. Jacques NICOLAU, chef du service connaissance information et logement

4.1.6. Direction régionale des finances publiques de Corse

- ◆ M^{me} Christine BESSOU-NICAISE, directrice régionale

4.2. Collectivités territoriales

4.2.1. Collectivité de Corse

- ◆ M. Gilles SIMEONI, président

4.2.2. Commune de Porto-Vecchio

- ◆ M. Jean-Christophe ANGELINI, maire

4.2.3. Commune d'Ajaccio

- ◆ M. Pierre PUGLIESI, adjoint au maire en charge des finances

4.2.4. Commune de Propriano

- ◆ M. Paul-Marie BARTOLI, maire de Propriano
- ◆ M. Jean-Baptiste OLLANDINI, président de l'office intercommunal du Sartenais Valinco Taravo

4.2.5. Agence du tourisme de la Corse

- ◆ M^{me} Angèle BASTIANI, présidente, maire de l'île Rousse
- ◆ M. Robert MENASSE, responsable du pôle centre de ressources
- ◆ M. Jean-Louis MORETTI, responsable du pôle ingénierie et développement

Annexe II

4.2.6. Office intercommunal de tourisme du pays d'Ajaccio

- ◆ M^{me} Christelle COMBETTE, présidente de l'office intercommunal de tourisme, vice-présidente de la communauté d'agglomération d'Ajaccio, conseillère municipale d'Ajaccio, conseillère à l'assemblée de Corse
- ◆ M^{me} Nathalie CAU, directrice de l'office intercommunal de tourisme

4.3. Autres acteurs

4.3.1. Office public de l'habitat de la communauté d'agglomération du pays d'Ajaccio

- ◆ M. Basiliu MORETTI, président de l'OPH

4.3.2. Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC)

- ◆ M^{me} Yolande ROGNARD, présidente du GIRTEC
- ◆ M^{me} Raphaëlle MEDORI, secrétaire générale
- ◆ M. Christophe VERGON, responsable informatique et information géographique
- ◆ M^{me} Carole PASSIGNY, cartographe

4.3.3. Conseil régional des notaires de Corse

- ◆ Maître Paul CUTTOLI, président

5. Var (déplacement de la mission et échanges à distance)

5.1. Services de l'État

5.1.1. Direction de la citoyenneté et de la légalité

- ◆ M^{me} Céline MAQUET, directrice de la citoyenneté et de la légalité
- ◆ M. Daniel HEMION, agent du bureau des élections et de la réglementation générale

5.1.2. DDTM du Var

- ◆ M. Xavier PRUD'HON, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer
- ◆ M. Frédéric LOUBEYRE, chef du service Habitat et rénovation urbaine

5.1.3. Direction départementale des finances publiques du Var (DDFIP 83)

- ◆ M. Gérard BLANC, directeur adjoint, responsable du pôle Partenaires
- ◆ M. Franck CAZENAVE, responsable de la division du Secteur public local

5.2. Collectivités territoriales

5.2.1. Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez (83)

- ◆ M. Vincent MORISSE, président et maire de Sainte-Maxime
- ◆ M. Patrick VASSAL, conseil municipal de Sainte-Maxime, délégué aux affaires sociales et au logement
- ◆ M^{me} Catherine LEROY, directrice affaires sociales et logement de la commune de Sainte-Maxime
- ◆ M^{me} Sophie HUGON, responsable des problématiques de logement de la commune de Sainte-Maxime

5.2.2. Esterel Côte d'Azur agglomération (83)

- ◆ M. Frédéric MASQUELIER, président et maire de Saint-Raphaël
- ◆ M^{me} Aurélie FAURE, responsable logement

5.2.3. Var Tourisme

- ◆ M^{me} Martine FELIO, directrice

5.3. Autres acteurs

5.3.1. Association régionale des organismes HLM de PACA et de Corse

- ◆ M. Florent LEONARDI, directeur adjoint

5.3.2. Action logement

- ◆ M^{me} Florence DELEDICQ, coordinatrice territoriale Var d'UNICIL/groupe Action logement

5.3.3. Logis Familial Varois

- ◆ M^{me} Emmanuelle GREFFIER, responsable commerciale

5.3.4. Toulon Habitat Méditerranée

- ◆ M^{me} Julie LEPERE, directrice des affaires locatives

5.3.5. Chambre départementale des notaires du Var

- ◆ M^{me} Cécile MENARD, présidente

5.3.6. Établissement public foncier du Var

- ◆ M. Frédéric GABERT, directeur général adjoint-Opérationnel

5.3.7. Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM 83)

- ◆ M. Stéphane NAVARRO, administrateur

5.3.8. UMIH 83

- ◆ M. Jean-Pierre GHIRIBELLI, président général

6. Région Pays de Loire et département de Loire-Atlantique (déplacement de la mission et échanges à distance)

6.1. Services de l'État

6.1.1. Préfecture de la Loire-Atlantique

- ◆ M. Pascal OTHEGUY, secrétaire général, sous-préfet de Nantes
- ◆ M. Michel BERGUE, sous-préfet de Saint-Nazaire

6.1.2. DREAL Pays de la Loire

- ◆ M. Arnaud HERBÉ, chef du service habitat de la DREAL Pays-de-la-Loire

6.1.3. DDTM Loire-Atlantique

- ◆ M. Pierre BARBERA, directeur adjoint
- ◆ M^{me} Lise VIROULAND, cheffe du service bâtiment et logement
- ◆ M. Yvan FORGEOUX, chef du service territorial Ouest

6.1.4. DRFIP Pays de la Loire

- ◆ M. Jean-Marc BOUCHET, directeur du pôle gestion publique

6.1.5. INSEE Pays de la Loire

- ◆ M. Arnaud DEGORRE, directeur régional
- ◆ M^{me} Amandine RODRIGUES, cheffe adjoint du service des études et de la diffusion

6.2. Collectivités territoriales

- ◆ M. Jean-Claude PELLETEUR, maire de Pornichet, vice-président de CARENE Saint-Nazaire Agglomération

6.3. Autres acteurs

6.3.1. Crédit immobilier de Saint-Nazaire

- ◆ M^{me} Lise-Anne LE HAY, directrice

6.3.2. Établissement public foncier de Loire-Atlantique

- ◆ M. Ronan MARJOLET, chargé de mission études et développement

6.3.3. Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN)

- ◆ M^{me} Marion ROBRIQUET, chargée d'études habitat dans le pôle planification de l'habitat

6.3.4. Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire

- ◆ M^{me} Marie POUPLET, directrice développement territorial

6.3.5. Loire-Atlantique développement

- ◆ M^{me} Agnès BROQUET, directrice du tourisme

7. Morbihan (déplacement de la mission et échanges à distance)

7.1. Services de l'État

7.1.1. Préfecture du Morbihan

- ◆ M. Joël MATHURIN, préfet
- ◆ M. Guillaume QUENET, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de Vannes

7.1.2. DDFIP du Morbihan

- ◆ M. Philippe MERLE, directeur départemental des finances publiques

7.1.3. DDTM du Morbihan

- ◆ M^{me} Christine BERQUEZ, adjointe au chef de service urbanisme et habitat, responsable de l'unité politique de l'habitat

7.2. Collectivités territoriales

7.2.1. Vannes Agglomération et commune de Vannes

- ◆ M^{me} Hortense LE PAPE, conseillère communautaire de Vannes agglomération et adjointe au maire de Vannes en charge de l'urbanisme, des affaires foncières et domaniales, des bâtiments et de l'habitat, président de l'office public de l'habitat Vannes Golfe Habitat
- ◆ M. Eric ALLEREAU, directeur général adjoint aménagement et développement économique - Vannes agglomération

7.2.2. Lorient Agglomération

- ◆ M^{me} Marylise HELLEC, responsable tourisme
- ◆ M^{me} Anne-Laure LE CABELLEC, responsable du service habitat

7.2.3. Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA)

- ◆ M^{me} Stéphanie DOYEN, vice-présidente en charge de l'habitat d'Auray Quiberon Terre Atlantique et maire de St-Pierre-Quiberon
- ◆ M. Nicolas JAQUEL, responsable du service aménagement et habitat

7.3. Autres acteurs

- ◆ M^{me} Marie-Laure LE PRIOL, présidente de la fédération morbihannaise du bâtiment et des travaux publics

8. Pyrénées-Atlantiques (déplacement de la mission et échanges à distance)

8.1. Services de l'État

8.1.1. Préfecture des Pyrénées-Atlantiques

- ◆ M. Philippe Le MOING-SURZUR, sous-préfet de Bayonne

8.1.2. Direction départementale des finances publiques (DDFIP 64)

- ◆ M. Benoit SABALAYROLLES, directeur du pôle gestion publique
- ◆ M. Jérôme ITURRIA, responsable du service des impôts des particuliers de Bayonne-Anglet

8.1.3. Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM 64)

- ◆ M. Gaëtan MANN, chef du service habitat et construction

8.2. Collectivités territoriales

8.2.1. Communauté d'agglomération Pays basque (CAPB)

- ◆ M. Jean-René ETCHEGARAY, président de la communauté d'agglomération Pays basque et maire de Bayonne
- ◆ M. Rémi BOCHARD, directeur général des services
- ◆ M. Fabien NOIVILLE, chef du service habitat privé

8.2.2. Hendaye

- ◆ M. Kotte ECENARRO, maire et vice-président de la communauté d'agglomération Pays basque
- ◆ M^{me} Chantal KEHRIG-COTTENÇON, 1^{ère} adjointe à l'urbanisme, aux travaux, aménagements urbains et zones d'activités

8.3. Autres acteurs

8.3.1. EPFL Pays Basque

- ◆ M. Arnaud PORTIER, directeur

8.3.2. Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP)

- ◆ M. Denis CANIAUX, directeur général
- ◆ M^{me} Alexandra GUISON, cheffe de projet habitat et modes de vie

8.3.3. Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM 64)

- ◆ M. David BUCHOUU, président de la chambre FNAIM Pays basque Bigorre
- ◆ M. Vincent POULOU, président de la FNAIM Aquitaine et ancien président de la chambre FNAIM Pays basque Bigorre

9. Autres

9.1. Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- ◆ M^{me} Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale
- ◆ M. Alain BROSSAIS, directeur des stratégies et des relations territoriales

9.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ◆ M. François PHILIZOT, président du conseil d'orientation de l'observatoire des territoires
- ◆ M^{me} Sylviane LE GUYADER, cheffe du pôle "analyse et diagnostics territoriaux"

9.3. Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

- ◆ M^{me} Roselyne CONAN, directrice générale
- ◆ M^{me} Odile DUBOIS-JOYE, directrice des études

9.4. AirBnb

- ◆ M. Franck AVIGNON, directeur des affaires juridiques France
- ◆ M^{me} Juliette LANGLAIS, directrice des affaires publiques
- ◆ M^{me} Alexandra KERJEAN, responsable juridique
- ◆ M^{me} Diane PREBAY, responsable des affaires publiques
- ◆ M. Auxence MOULIN, chargé de mission

9.5. Atout France

- ◆ M^{me} Caroline LEBOUCHER, directrice générale
- ◆ M. Philippe MAUD'HUI, directeur du département ingénierie et développement des territoires
- ◆ M. Sylvain CHARLOT, délégué montagne

9.6. Booking.com

- ◆ M^{me} Malena GUFFLET, directrice France Booking.com
- ◆ M. Alexis DARMOIS, directeur des affaires publiques France, Portugal et Espagne
- ◆ M^{me} Mathilde MOCH, conseil, relations institutionnelles

9.7. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)

- ◆ M. Christophe DES ROSEAUX, directeur des investissements tourisme loisirs culture

9.8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

- ◆ M^{me} Annabelle FERRY, directrice territoires et villes (DTecTV)
- ◆ M. Sylvain GUERRINI, directeur d'études, responsable du groupe développement urbain, habitat et logement
- ◆ M. Frédéric LASSERON, responsable du groupe stratégies foncières et expertise géomatique

9.9. Compagnie des Alpes (groupe Caisse des Dépôts)

- ◆ M. Dominique MARCEL, président du conseil d'administration
- ◆ M. Dominique THILLAUD, directeur général
- ◆ M. Loïc BONHOURE, directeur général délégué

9.10. Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM)

- ◆ M. Jean-Marc ROELLION, président
- ◆ M^{me} Bénédicte ROUALT, cheffe de cabinet du président
- ◆ M. David BUCHOUU, vice-président délégué FNAIM Pays Basque
- ◆ M. Christian MATHIEU, président FNAIM Haute-Corse
- ◆ M^{me} Elodie MIR, co-présidente FNAIM Béarn Bigorre Pays Basque
- ◆ M. Devrig LE GUILLOUZER, administrateur de la FNAIM Bretagne

9.11. Le Bon Coin

- ◆ M^{me} Bertille DEPOILLY, responsable affaires institutionnelles et RSE
- ◆ M^{me} Jane NEWMAN, directrice conseil (Cabinet Boury Tallon et associés)

9.12. Union Nationale pour la Promotion et le développement de la Location de Vacances (UNPLV)

- ◆ M. Dominique DEBUIRE, président de l'UNPLV, vice-président de CléVacances France
- ◆ M. Philippe BAUER, vice-président de l'UNPLV, directeur des affaires publiques du groupe Expedia
- ◆ M. Alexandre NEVEU, société GRAYLING, consultant sénior en affaire publiques

9.13. Universitaires

- ◆ M. Max ROUSSEAU, chargé de recherche en études urbaines et territoriales (CIRAD, Montpellier)
- ◆ M. Aurélio LABAT, chargé d'enseignement en urbanisme et aménagement, chercheur (université Toulouse Jean Jaurès)
- ◆ M^{me} Aurélie DELAGE, maitresse de conférence en aménagement et urbanisme (université de Perpignan)

ANNEXE III

Identification des zones touristiques tendues en matière de logement en métropole

SOMMAIRE

1. IDENTIFICATION DES ZONES TOURISTIQUES PAR FAISCEAU D'INDICES OBJECTIVÉS	2
2. CARTOGRAPHIES CORRESPONDANTES	2
3. VARIABLES UTILISÉES POUR LA CLASSIFICATION DES ZONES TOURISTIQUES ..	5
3.1. Indicateurs d'activité calculés à partir de la base TVA	5
3.2. La base DPAA (Déclaration Préalable à l'Embauche).....	5
3.3. La base Demande de Valeurs Foncières (DVF)	6
3.4. Variables utilisées pour le <i>clustering</i>	6
4. MODÈLES DE <i>CLUSTERING</i> UTILISÉS	8
4.1. CAH : classification ascendante hiérarchique	8
4.2. K-means	9
4.3. DBSCAN	9
4.4. <i>Fuzzy</i> K-means.....	9

Annexe III

La législation française ne proposant pas de définition juridique stabilisée des « zones touristiques », *a fortiori* de zones touristiques confrontées à l'attrition des résidences principales pour les habitants permanents de ces zones, la mission a procédé par un faisceau d'indices pour identifier les territoires concernés. Par ailleurs, le découpage administratif français repose sur différentes strates (communes, canton, etc.) avec des outils de regroupement territoriaux (EPCI, bassins d'emploi ou d'activité, etc.) qui n'identifient pas non plus la notion de tourisme ou de caractère touristique de manière précise. Enfin, la compétence des collectivités locales en matière de tourisme se retrouve aux différents échelons (commune, EPCI, département, région).

La mission retient donc comme hypothèse de travail que la zone touristique comporte au moins une commune ayant une activité touristique significative, commune qu'elle a cherché à identifier, étant entendu que, dans certaines situations, ce n'est parfois qu'une fraction de la commune qui connaît véritablement une forte activité touristique. Il en va ainsi par exemple en montagne, quand une station de sport d'hiver dépend du territoire d'une commune installée en bas de la vallée, ou sur le littoral, lorsque la bande côtière touristique relève d'un centre communal plus loin dans l'arrière-pays.

Le code du tourisme définit dans ses articles L. 133-11 et L. 133-12 les critères permettant, pour une commune, d'être reconnue juridiquement comme « commune touristique ». Il s'agit de communes qui « *mettent en œuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente* » ainsi que de communes qui bénéficient d'une fraction spécifique de dotation globale de fonctionnement au titre de l'activité touristique. Cette dénomination est délivrée en métropole par le préfet de département et en Corse par la collectivité territoriale de Corse à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunal, la labellisation étant délivrée pour une durée de cinq ans.

Les communes touristiques peuvent se voir reconnaître la qualité de « station classée de tourisme » (article L. 133-13 du code du tourisme). Pour obtenir cette classification les communes touristiques et leurs fractions doivent mettre « *en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation pluri-saisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives* ». Également délivrée par l'autorité administrative, lorsqu'elle est accordée, cette classification vaut pour une durée de douze ans.

Différents textes réglementaires précisent les modalités et conditions d'obtention de ces deux classifications. En mars 2022, 929 communes bénéficient de la dénomination « commune touristique » et 469 de la dénomination « station classée de tourisme », soit 1 498 au total.

Cette démarche étant volontaire, de nombreuses communes, bien qu'elles connaissent une fréquentation touristique importante, ne sollicitent pas leur classement. À titre d'exemple : Bastia, Calvi ou Saint-Florent en Corse, Auray ou Sarzeau dans le Morbihan, Chorges ou Embrun dans les Hautes Alpes, ou Val-Cenis et Saint-Jorioz en Savoie et Haute-Savoie, qui ont une activité touristique importante, ne sont pas classées comme telles au titre du code du tourisme.

La mission ne pouvait donc limiter son analyse aux seules communes qui disposent d'une reconnaissance au titre du code de tourisme, qui plus est certaines communes classées sont hors champ de la mission parce qu'elles sont des métropoles comme la ville de Nice, ou lorsque, bien que labellisées « communes touristiques » (Maubeuge, Chinon, Castres, Nevers ou Bitche par exemple), les habitants permanents n'y éprouvent pas de difficultés particulières et en tout cas dirimantes, pour accéder à une résidence principale, que ce soit en location ou à l'achat. À partir de différentes sources statistiques disponibles, la mission s'est attachée à identifier, de manière objective, les communes touristiques qui connaissent des tensions sur l'accès à la résidence principale.

1. Identification des zones touristiques par faisceau d'indices objectivés

La mission a donc entrepris d'identifier la notion de zones touristiques et donc le territoire faisant l'objet des travaux de la mission, à partir de variables objectives permettant d'approcher et de qualifier la « touristicité » des communes :

- ◆ part de l'activité touristique dans l'activité locale (cf. *infra*, 3.1.) ;
- ◆ saisonnalité de l'activité économique (cf. *infra*, 3.1.) ;
- ◆ statut d'occupation des logements et en particulier la part de logements vacants et de résidences secondaires (données DHUP au niveau des communes) ;
- ◆ capacités d'hébergement touristiques (données Insee, par communes, 2021) ;
- ◆ tension sur les marchés de l'immobilier à partir de données sur les transactions (DVF, cf. *infra*, 3.3.) ;
- ◆ commune appartenant à une zone de montagne ou zone littorale au sens de la Loi « montagne » de 1985 et de la Loi « littoral » de 1986.

Plutôt que de retenir les communes touristiques au titre de leur labellisation, compte tenu des biais explicités *supra*, la mission a procédé par analyse systématique des 36 000 communes de Corse et du continent avec des algorithmes statistiques permettant d'identifier des proximités et des écarts entre communes selon les variables listées et permettant d'approcher la notion de « touristicité » par objectivation.

Quatre algorithmes ont été testés de manière séparée et donnent des résultats convergents (cf. *infra*, 4.), permettant de garantir la robustesse de la méthode. Ils ont permis de séparer de manière objective les 36 000 communes en plusieurs catégories en fonction de leur caractère touristique ou peu touristique, chacune de ces catégories étant constituée d'un ensemble de communes pour lesquelles les variables définies précédemment sont relativement proches entre elles, et significativement éloignées des autres catégories. Cette méthode statistique présente l'avantage d'être agnostique sur l'importance de chacune des variables dans la caractérisation des zones touristiques ainsi que sur les seuils à appliquer à chacune des variables.

Cette méthode permet en particulier d'identifier 1 030 communes touristiques (dont la population résidente est de 5,8 millions de personnes) et dans lesquelles il peut y avoir des tensions pour l'accès à la résidence principale, dont 581 communes relèvent de la loi « littoral » et 442 de la loi « montagne » (97 communes, notamment en Corse, relèvent des deux lois) mais également et surtout 431 sont des communes touristiques ou des stations classées de tourisme et 596 n'en sont pas. Les plus importantes des communes identifiées comme touristiques relèvent cependant soit des communes touristiques soit des stations classées de tourisme au titre du code du tourisme.

2. Cartographies correspondantes

Deux cartes ont d'ores et déjà pu être établies pour caractériser ces communes identifiables comme relevant de zones touristiques en tension de logement :

- ◆ la première carte classe les communes concernées en fonction de leur statut vis-à-vis de la loi Montagne et loi Littoral (cf. tableau 1 et graphique 1) : littoral / montagne / les deux législations / aucune d'elles ;
- ◆ la deuxième carte positionne les communes relevant de zones touristiques selon qu'elles sont labellisées ou non « communes touristiques » ou « stations classées de tourisme » au titre du code du tourisme (cf. tableau 2 et graphique 2).

Annexe III

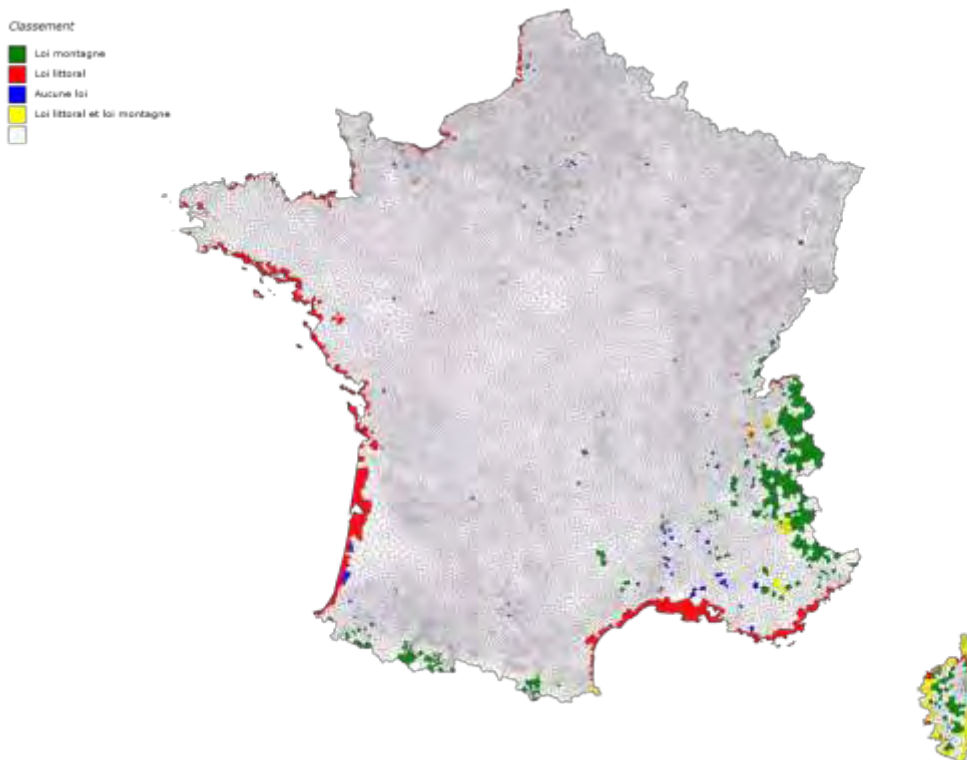
Pour l'une ou l'autre des cartes, l'ensemble des points (quelle que soit leur couleur) correspond au total des communes identifiées objectivement comme relevant de territoires à forte touristicité au titre des variables permettant d'objectiver la part touristique dans leur activité et la saisonnalité d'icelle (valeur ajoutée et emploi), des tensions immobilières locales et du taux de résidences secondaires en particulier. Conformément à la lettre de mission, les métropoles, Marseille, Nice et Toulon, ont été exclues de cette analyse, faisant passer le nombre de communes identifiées comme touristiques et tendues du point de vue du logement à **1 027**.

Tableau 1 : Classement « loi littorale » et « loi montagne » des communes identifiées comme touristiques et tendues du point de vue du logement

Loi	Nombre de communes identifiées comme touristiques	Population dans les communes identifiées comme touristiques (en millions)	Nombre de communes non identifiées comme touristiques	Population dans les communes non identifiées comme touristiques (en millions)
Loi littoral	481	3,8 M	431	2,9 M
Loi montagne	345	0,2 M	5018	3,8 M
Loi littoral et loi montagne	97	0,3 M	58	0,1 M
Ni loi montagne, ni loi litt.	104	0,08 M	28 292	53,9 M
Total	1 027	4,4 M	33 799	60,7 M

Source : Mission, calcul IGF pôle science des données.

Graphique 1 : Classement « loi littorale » et « loi montagne » des communes identifiées comme touristiques



Source : Mission, IGF pôle Science des données.

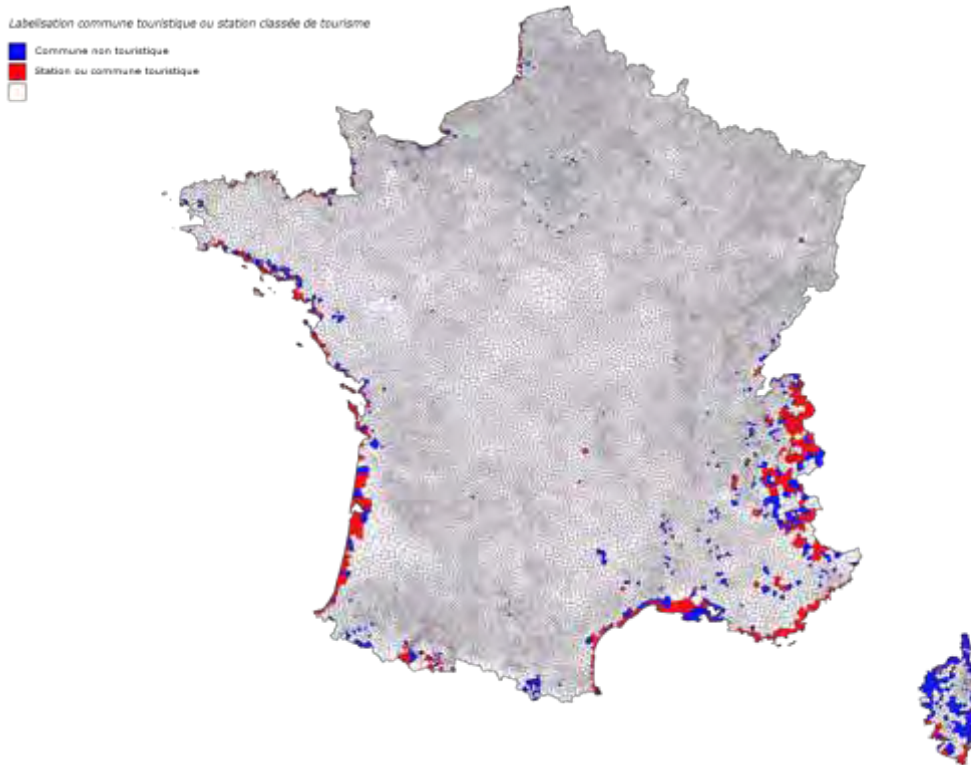
Annexe III

Tableau 2 : Labélisation des communes identifiées comme touristiques

Labélisation	Nombre de communes identifiées comme touristiques	Population dans les communes identifiées comme touristiques (en millions)	Nombre de communes non identifiées comme touristiques	Population dans les communes non identifiées comme touristiques
Commune touristique	155	0,4	753	3,9
Station classée de tourisme	276	2,8	188	6,2
Autres communes	596	1,3	32 858	50,6
Total	1 027	4,4	33 799	60,7

Source : Mission, calcul IGF pôle Science des données.

Graphique 2 : Labélisation « commune touristique ou station classée de tourisme » des communes identifiées comme touristiques



Source : Mission, IGF pôle Science des données.

3. Variables utilisées pour la classification des zones touristiques

La base de données constituée par la mission a été enrichie à partir des bases TVA, DPAE, et DVF, afin de quantifier la saisonnalité de l'activité, la part de l'activité touristique ainsi que les tensions sur le marché immobilier. Certains indicateurs d'activité sont calculés sur le seul secteur touristique. Un secteur d'activité est considéré comme touristique si son code NACE appartient au secteur S1, mentionné en annexe 1 du décret n°2020-371 du 30 mars 2020 relatif aux fonds de solidarité. Nous retirons de cette liste de secteurs ceux qui concernent les transports longue distance comme le train ou l'avion.

3.1. Indicateurs d'activité calculés à partir de la base TVA

Les données détaillées déclaratives de TVA, produite par la DGFIP et disponibles sur le CASD, recense les déclarations de TVA de toutes les entreprises actives, à différentes temporalités (mensuelles, trimestrielles ou annuelles). Les déclarations de TVA sont réalisées au niveau des entreprises (SIREN) et non des établissements (SIRET) : la localisation de l'entreprise dans la base TVA est donc celle de son siège¹. Cette base comprend plusieurs variables, dont le chiffre d'affaires de l'entreprise, sa localisation (commune), ou encore son secteur d'activité, selon différentes nomenclatures. Afin de construire des indicateurs de saisonnalité sur l'activité des entreprises touristiques, nous utilisons les déclarations mensuelles des entreprises². Le millésime utilisé est 2019.

Deux indicateurs sont construits à partir de la base TVA :

- ◆ La part du chiffre d'affaires du secteur touristique dans le chiffre d'affaires total de la zone géographique concernée afin de mesurer la part de l'activité touristique dans l'activité totale ;
- ◆ L'écart-type du ratio entre le chiffre d'affaires du secteur touristique mensuel et le chiffre d'affaires total annuel (tous secteurs confondus). Cet indicateur permet de mesurer la dispersion de la part que représente le chiffre d'affaires lié au secteur touristique pour un mois donné dans le chiffre d'affaires annuel. Il mesure donc la saisonnalité de l'activité touristique. Plus il est élevé, plus la part du secteur touristique dans l'économie locale est différente d'un mois à l'autre.

3.2. La base DPAE (Déclaration Préalable à l'Embauche)

Tous les employeurs sont tenus de déclarer toute embauche d'un salarié relevant du régime général de la Sécurité sociale dans les huit jours précédant le début du contrat. Pour cela, ils doivent adresser une "Déclaration préalable à l'embauche" (DPAE) à l'Urssaf dont dépend l'établissement concerné. Les données de la source DPAE sont issues de ces déclarations. Elles contiennent les informations relatives aux établissements (SIRET, nom ou raison sociale, adresse et APE), aux salariés embauchés (NIR, sexe, nom, prénoms, date et lieu de naissance) et les principales caractéristiques du contrat de travail (date et heure d'embauche, type de contrat, date de fin de CDD le cas échéant). Le millésime utilisé est 2019.

¹ Cela peut induire un biais pour les entreprises ayant beaucoup d'établissements partout en France. Leur CA est comptabilisé au niveau de la commune du siège. Cependant, on peut supposer que ces entreprises sont rarement des entreprises appartenant au secteur du tourisme (exemple : Renault, ENGIE, etc.).

² Les déclarations mensuelles de l'entreprise ne sont parfois pas disponibles. Dans ce cas, nous utilisons les données trimestrielles (si elles sont disponibles) en divisant le chiffre d'affaires par trois. Nous excluons les entreprises pour lesquelles ni les données mensuelles ni les données trimestrielles sont disponibles (sauf lorsque l'indicateur ne nécessite pas d'information au niveau du mois).

Annexe III

Un indicateur est construit à partir de la base DPAE :

- ◆ L'écart-type du ratio entre le nombre d'embauches en contrats de moins de six mois dans le secteur du tourisme et le nombre total annuel des embauches (tous secteurs confondus). De la même façon que pour la base TVA, cet indicateur permet de mesurer la saisonnalité de l'activité touristique, telle que mesurée par les besoins de main-d'œuvre.

3.3. La base Demande de Valeurs Foncières (DVF)

La base DVF recense l'ensemble des transactions immobilières entre ménages du second semestre 2016 au premier semestre 2021. En particulier, cette base permet d'accéder au prix de transaction, à la surface du bien vendu, au type de biens (appartement, maison,...) et à la localisation du bien. Il est proposé de construire les indicateurs suivants pour caractériser le marché immobilier :

- ◆ le nombre de transactions rapporté au nombre de logements en 2017 et au premier semestre 2021. Cet indicateur caractérise la liquidité du marché ;
- ◆ le prix au m² en 2017 et en 2021 ainsi que l'évolution des prix sur cette période³.

Ces indicateurs sont calculés au niveau de la commune, de l'EPCI ou du département.

3.4. Variables utilisées pour le clustering

La création des groupes dépend des variables qui sont mises en entrée de l'algorithme de clustering. Si ces variables n'ont pas ou peu de lien avec le tourisme, les groupes résultant de la classification ne seront pas nécessairement corrélés avec l'intensité touristique de la zone. Afin d'obtenir des groupes de communes qui dépendent de l'intensité touristique, il est ainsi nécessaire de bien choisir nos variables d'entrées. Nous restreignons donc notre échantillon aux seules variables ayant un pouvoir prédictif de la classification des communes en « commune touristique » ou « station tourisme ».

Pour trouver ces variables, nous utilisons un modèle de prédiction de la variable « commune touristique » ou « station touristique » de type « *Random Forest* » à partir de l'ensemble des variables. Cet algorithme permet de mesurer la contribution de chacune de ces variables à la prédiction de la variable prédite (graphique 3). Les variables retenues pour la classification non supervisée sont les variables dont la contribution est supérieure à 5 %. Ces variables sont :

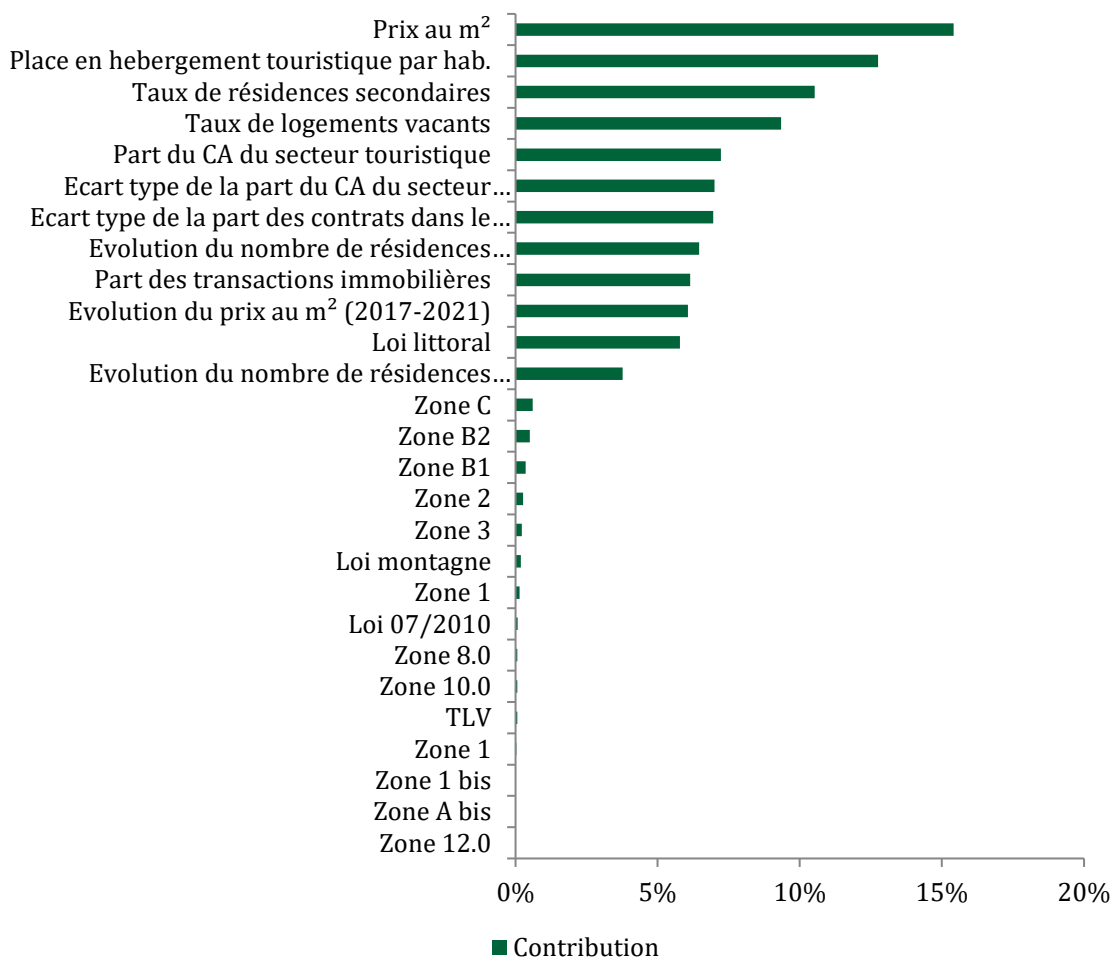
- ◆ le prix moyen au m² et son évolution (cf. *supra*, 3.3.) ;
- ◆ les capacités touristiques (Hébergements Collectifs Touristiques, source Insee) par habitant ;
- ◆ le nombre de résidences secondaires par rapport au nombre de logements total de la commune (taux, source Insee) ;
- ◆ le nombre de logements vacants par rapport au nombre de logements total de la commune (taux) ;
- ◆ la part du chiffre d'affaires du secteur touristique (identifié aux secteurs « S1 » au sens des décrets relatif au fonds de solidarité, tel qu'actualisée modifiée par le décret n° 2021-129 du 8 février 2021) dans le chiffre d'affaires total de la commune ;
- ◆ l'écart-type du ratio entre le chiffre d'affaires du secteur touristique (cf. secteur S1 *supra*) mensuel et le chiffre d'affaires total annuel (tous secteurs confondus) ;

³ Aucune distinction n'est faite entre le prix du m² habitables des appartements et maisons. Les terrains sont pris en compte dans le calcul du prix du m² habitables.

Annexe III

- ◆ l'écart-type du ratio entre le nombre de contrats de moins de 6 mois dans le secteur du tourisme et le nombre de contrats total annuel (tous secteurs confondus) ;
- ◆ l'évolution du nombre de résidences secondaires entre 1968 et 2018 ;
- ◆ le nombre de transactions immobilières par rapport au nombre de logements total de la commune ;
- ◆ le statut « loi Littoral » ou « loi Montagne » de la commune.

Graphique 3 : Contribution de chaque variables à la prédiction du label tourisme



Source : Données déclaratives de TVA 2019, DPEA 2019, DVF, calculs IGF pôle sciences des données.

4. Modèles de *clustering* utilisés

Le *clustering* est une méthode d'apprentissage automatique qui consiste à regrouper des points de données (en l'occurrence chaque commune repérée par les variables listées et décrites *supra*) par similarité ou à les éloigner par distance. C'est une méthode d'apprentissage non supervisée, c'est-à-dire que les clusters sont créés sans réaliser d'étiquetage des données au préalable. Plusieurs algorithmes de *clustering* ont été utilisés pour identifier les communes touristiques en tension sur le marché du logement. Nous utilisons les résultats de l'algorithme des K-means pour l'analyse.

La première étape de cet algorithme consiste à définir k points (ou centroïdes) qui représentent les positions centrales des clusters/groupes initiaux, k étant le nombre de clusters désiré. La distance à ces k -centroïdes est ensuite calculée pour toutes les observations, qui sont associées au centroïde duquel elles sont le plus proches. On recalcule ensuite les coordonnées des k nouveaux centroïdes qui représentent la position moyenne de chacune des partitions, et l'algorithme est répété jusqu'à convergence (i.e. jusqu'à ce que les observations ne changent plus ou presque plus de groupe). Cet algorithme est ainsi sensible au nombre de clusters k choisis initialement. Dans notre implémentation, le nombre de clusters a été fixé à quatre à partir de la « méthode du coude »⁴ dont deux correspondent à des regroupements de communes touristiques.

C'est cette méthode, dont les résultats sont très proches sur le nuage statistique constitué, des autres méthodes (cf. *infra*), qui sera retenue pour la classification utilisée dans les travaux de la mission pour caractériser les zones touristiques en tension pour ce qui concerne l'accès aux résidences principales.

Le nombre de clusters choisi pour chacun de ces algorithmes est de 4⁵, sauf pour le DBSCAN qui produit un certain nombre de clusters en fonction des paramètres rentrés. Nous regroupons ensuite les clusters qui semblent représenter des groupes de communes touristiques.

Une fois les clusters touristiques identifiés, nous ajoutons un critère de prix des loyers : sont considérés comme touristiques les communes appartenant au cluster touristique, et ayant un prix moyen au m² supérieur à 2 000 €. Cela nous permet de retirer les communes de moyenne montagne ou rurales, qui bien que touristiques ne peuvent pas être considérées comme des « zones tendues » (en particulier dans le Massif Central).

4.1. CAH : classification ascendante hiérarchique

Le principe de la CAH est de rassembler des individus (ici, les communes) deux à deux, de manière itérative, en fonction d'un critère de distance. Plus précisément, l'algorithme utilise une matrice de distance, qui exprime la distance existant entre chaque individu pris deux à deux. La CAH rassemble ensuite les individus de manière itérative afin de produire un *dendrogramme* ou *arbre de classification*. Elle produit donc des classes ou groupes de plus en plus vastes, chacun incluant des sous-groupes. En découpant cet arbre à une certaine hauteur choisie, on produit la classification désirée.

⁴ D'après cette approche, le nombre optimal de clusters est celui à partir duquel la variance interclasse ne se réduit plus significativement. Sur un graphique représentant la variance interclasse en fonction du nombre de clusters, le nombre optimal correspond alors au point d'inflexion, selon la méthode dite du « coude ».

4.2. K-means

La première étape de cet algorithme consiste à définir k points (ou centroïdes) qui représentent les positions centrales des clusters initiaux, k étant le nombre de clusters désiré. La distance à ces k centroïdes est ensuite calculée pour toutes les observations, qui sont associées au centroïde duquel elles sont le plus proches. On recalcule ensuite les coordonnées des k nouveaux centroïdes qui représentent la position moyenne de chacune des partitions, et l'algorithme est répété jusqu'à convergence (i.e. jusqu'à ce que les observations ne changent pas ou presque plus de groupe).

4.3. DBSCAN

L'algorithme DBSCAN repose sur la définition préalable de deux paramètres :

- ◆ la distance maximale entre deux points pour que l'un soit considéré comme étant dans le voisinage de l'autre ;
- ◆ le nombre minimal de points dans un voisinage pour qu'un point soit considéré comme une « observation cœur ».

Toutes les observations au voisinage d'une observation cœur appartiennent au même cluster. Il peut y avoir des observations cœur proche les unes des autres. Par conséquent de proche en proche on obtient une longue séquence d'observations cœur qui constitue un unique cluster. Toute observation qui n'est pas une observation cœur et qui ne comporte pas d'observation cœur dans son voisinage est considérée comme une anomalie.

4.4. Fuzzy K-means

À la différence du « *clustering* » classique, le *fuzzy clustering* permet aux points d'appartenir à plusieurs clusters. Plus précisément, il donne à chaque observation une probabilité d'appartenance à chacun des clusters. Nous identifions parmi les quatre clusters celui qui représente le cluster des communes touristiques, et ne gardons que les communes ayant une probabilité d'appartenance à ce cluster supérieure à 0,3.

ANNEXE IV

Analyse comparative de dispositifs à vocation de régulation des marchés immobiliers

SOMMAIRE

1. AFIN, NOTAMMENT, DE LUTTER CONTRE LA HAUSSE DES PRIX IMMOBILIERS, DE NOMBREUX PAYS ONT MIS EN PLACE DES RESTRICTIONS À L'ACQUISITION DE LOGEMENTS PAR LES NON-RÉSIDENTS	1
1.1. L'Australie	1
1.2. Le Canada	2
1.3. La Nouvelle-Zélande	3
1.4. Singapour.....	4
1.5. Hong-Kong.....	4
1.6. Les îles anglo-normandes : Jersey et Guernesey.....	5
2. AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, LA PROTECTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX ET DU DROIT DE PROPRIÉTÉ NE FAIT PAS OBSTACLE À L'EXISTENCE DE RESTRICTIONS À L'ACQUISITION DE BIENS IMMOBILIERS PAR LES NON-NATIONAUX	5
2.1. Le droit de l'Union européenne garantit la libre circulation des capitaux ainsi que le droit de propriété.....	5
2.2. Des restrictions ont été permises à titre transitoire lors de l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européennes.....	8
2.3. Plusieurs pays européens ont par ailleurs mis en place des restrictions permanentes à l'accès à leur marché immobilier	9
2.3.1. <i>Le Danemark.....</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>Les îles Åland en Finlande.....</i>	<i>10</i>
2.3.3. <i>Malte.....</i>	<i>12</i>
2.3.4. <i>La province autonome de Bolzano en Italie.....</i>	<i>14</i>
2.3.5. <i>La Suisse.....</i>	<i>15</i>
3. EN FRANCE, LE DROIT ADMET LA POSSIBILITÉ DE DÉROGER AU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ, ET LE PRÉVOIT MÊME DANS CERTAINES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES, NOTAMMENT DANS LES OUTREMERS.....	17
3.1. Le droit de propriété et le principe d'égalité ont une place fondamentale en droit français	17
3.2. Certains territoires ultra-marins disposent de compétences propres en matière de droit de propriété.....	18
3.3. La mise en place par la loi d'un droit de préemption spécifique à la Corse doit faire l'objet, en l'état actuel du droit, d'une analyse juridique approfondie.....	20

1. Afin, notamment, de lutter contre la hausse des prix immobiliers, de nombreux pays ont mis en place des restrictions à l'acquisition de logements par les non-résidents

1.1. L'Australie

En Australie, les étrangers non-résidents¹ ainsi que les résidents temporaires² sont soumis à des restrictions en termes d'accès à la propriété immobilière depuis la loi de 1975 sur les acquisitions et les prises de contrôle étrangères (*Foreign Acquisitions and Takeovers Act*). Il s'agit pour les pouvoirs publics, via une structure dédiée dont l'avis est requis pour certaines opérations capitalistiques internationales, d'agir sur les marchés immobiliers en orientant strictement les investissements immobiliers étrangers vers les logements neufs, de sorte d'une part de favoriser la croissance du parc³ et d'autre part de réduire les prix de l'immobilier, notamment dans les métropoles australiennes en forte tension.

Aux termes de cette législation, et des textes pris sur son fondement :

- ◆ un **étranger non-résident** ne peut acquérir un bien du parc immobilier ancien de manière directe ou indirecte (trust ou société). Toutefois, il lui est possible d'acheter d'autres types de biens résidentiels (immobilier résidentiel neuf, terrains vacants et biens à réaménager) à condition d'obtenir l'accord du *Foreign Investment Review Board* (FIRB)⁴ ;
- ◆ un **résident temporaire** peut acquérir un bien ancien s'il l'utilise comme résidence unique et principale après approbation du FIRB. Toutefois, le bien ne peut être loué ou utilisé comme résidence secondaire et une obligation de vente, dans les six mois, s'applique à ce dernier si et lorsqu'il quitte l'Australie ;
- ◆ les **autres résidents** (citoyens australiens, résidents permanents australiens⁵, citoyens néo-zélandais, un conjoint de l'une des deux autres catégories) ne sont soumis à aucune de ces restrictions.

Le tableau 1 précise les cas dans lesquels une approbation du FIRB est nécessaire, en fonction du type du bien immobilier concerné et du statut de l'acquéreur.

¹ Touristes et personnes ayant des visas de durée initiale de moins de 12 mois.

² Migrants ayant des visas de durée initiale de plus de 12 mois de manière continue et migrants résidant en Australie.

³ Australian Government, *Australia's foreign investment policy*, 1^{er} janvier 2021.

⁴ Le FIRB est un organisme de réglementation gouvernemental créé pour veiller à ce que les ventes de biens immobiliers se déroulent conformément à la législation en vigueur.

⁵ Pour être (considéré comme) résident permanent australien, il est nécessaire de vivre en Australie et d'être citoyen australien, titulaire d'un visa de résidence permanente ou d'un visa de catégorie spéciale.

Annexe IV

Tableau 1 : Cas dans lesquels une approbation du FIRB est nécessaire en fonction du type du bien immobilier et du statut de l'acquéreur

Type de bien immobilier	Résidents temporaires	Étrangers non-résidents	Autres
Immobilier résidentiel neuf	Oui	Oui	Non
Parc immobilier ancien	Oui	Non ⁶	Non
Immeubles de placement	Non ⁶	Non ⁶	Non
Terrain vacant (bien résidentiel à bâtir dans les quatre ans)	Oui	Oui	Non

Source : Mission d'après le FIRB.

Par ailleurs, la soumission au FIRB du dossier d'obtention d'une approbation est payante :

- ◆ 5 000 AUD⁷ pour un bien pour lequel le prix d'acquisition est inférieur à 1 million ;
- ◆ 10 100 AUD pour un bien pour lequel le prix d'acquisition est compris entre 1 et 2 millions de dollars australiens ;
- ◆ par la suite, le prix augmente de 10 100 AUD par tranche de million supplémentaire.

Toutefois, ainsi que l'a relevé notre Service économique régional, l'expérience acquise depuis la mise en place de ces dispositifs montre que les contournements se sont également progressivement mis en place, et surtout développés, notamment grâce à l'offre d'intermédiation de conseils financiers, juridiques et/ou fiscaux (*Trusts*, société prête-noms, parcours vers la qualité de résident contrôlé de manière plus relâchée) et conduisent ainsi à vider la législation sur l'immobilier des non-résidents d'une partie significative de son efficacité, en tout cas de manière générale, permettant d'ailleurs, de « doser » son effectivité selon la réalité évolutive des tensions réelles sur les marchés de l'immobilier résidentiel.

1.2. Le Canada

Au Canada, il existe peu de restrictions ou d'interdictions générales concernant l'acquisition de biens immobiliers par les non-résidents. Toutefois, certaines provinces imposent des restrictions :

- ◆ la Colombie-Britannique a mis en place une taxe de 15 % sur les transferts fonciers pour les personnes et entités étrangères qui achètent des biens résidentiels dans le district régional de Vancouver. En 2017, l'Ontario a également introduit une taxe sur la spéculation des non-résidents de 15 % du prix d'achat sur l'acquisition de propriétés résidentielles⁸ ;
- ◆ l'Alberta et le Québec disposent quant à eux d'une législation interdisant aux non-résidents d'acquérir un intérêt dans certains types de biens tels que les terres agricoles sans le consentement préalable de la province.

⁶ Opération légalement proscrite.

⁷ Le dollar australien a une valeur d'environ 0,66 euro pour un dollar mi-mai 2022.

⁸ Cette taxe s'applique au transfert de terrains qui contiennent au moins une et pas plus de six résidences unifamiliales et doit être prépayée au ministère des Finances avant qu'un transfert puisse être soumis au registre foncier. Un remboursement de cette taxe peut être accordé si l'acheteur devient par la suite un résident permanent du Canada, s'il est un étudiant étranger inscrit à temps plein au Canada pendant au moins deux ans ou si un ressortissant étranger travaille en Ontario de façon continue pendant au moins un an.

Annexe IV

Par ailleurs, alors que les prix de l'immobilier connaissent une forte hausse (le prix des maisons a augmenté de plus de 50 % ces deux dernières années), le gouvernement devrait annoncer de nouvelles mesures visant notamment à interdire aux étrangers d'acheter des maisons pendant deux ans. Cette interdiction ne s'appliquera pas aux étudiants, aux travailleurs étrangers ou aux citoyens étrangers qui sont des résidents permanents du Canada.

1.3. La Nouvelle-Zélande

En août 2018, le Parlement néo-zélandais a adopté l'*Overseas Investment Amendment Bill*, une loi prohibant l'acquisition de maisons existantes et de terrains résidentiels par les ressortissants étrangers⁹ sauf accord de l'*Overseas Investment Office*. Elle modifie l'*Overseas Investment Act* de 2005 qui prohibait déjà l'achat de certains terrains qualifiés de « sensibles »¹⁰.

Pour obtenir l'accord de l'*Overseas Investment Office*, le ressortissant étranger doit en faire la demande, payer une taxe de consentement¹¹ et passer l'un des tests suivants :

- ◆ le test d'engagement à résider en Nouvelle-Zélande, qui comprend l'obligation de devenir résident fiscal ;
- ◆ le test de logement accru, qui oblige la personne étrangère à revendre le bien dans un délai déterminé et l'empêche d'occuper le bien ;
- ◆ le test d'utilisation non résidentielle, qui empêche l'utilisation du terrain à des fins résidentielles ;
- ◆ le test de l'utilisation résidentielle accessoire, qui permet d'utiliser le bien à des fins résidentielles, mais uniquement dans le but de soutenir une activité commerciale pertinente.

Toutefois, des exceptions sont prévues, notamment les suivantes :

- ◆ **à raison de la nationalité** : en raison d'accords de libre-échange et de réciprocité, les ressortissants d'Australie et de Singapour sont exemptés de cette législation ;
- ◆ **à raison du type de bien immobilier** : les bâtiments neufs de plus de 20 appartements sur plan, l'immobilier commercial, les maisons de retraite, les résidences étudiantes et les hôtels de plus de 20 unités ne sont pas concernés.

Cette loi vise à accroître l'accès à la propriété des Néo-Zélandais qui a fortement diminué pour tous les groupes d'âge depuis les années 1990. En 1991, 61 % des 25-29 ans vivaient dans une maison occupée par leur propriétaire contre 44 % en 2018, tout comme 79 % des personnes âgées de plus de 30 ans contre 59 % en 2018¹². Elle doit également conduire à un marché du logement dont les prix seront plus abordables et déterminés par les acheteurs basés en Nouvelle-Zélande selon la note explicative du gouvernement qui accompagnait le projet de loi.

⁹ L'*Overseas Investment Act de 2005* définit le ressortissant étranger comme toute personne physique qui n'est ni citoyen néo-zélandais ni résident habituel (personne qui détient un visa de résidence, qui a résidé en Nouvelle-Zélande pendant au moins les douze derniers mois, qui est résidente fiscale et qui a été présente au moins 183 jours au cours des douze derniers mois) ou toute personne morale détenue à 25 % ou plus par un ou plusieurs étrangers.

¹⁰ Propriétés résidentielles et de style de vie, terrains non urbains d'une superficie de plus de cinq hectares, estran, fonds marins, lit des rivières et des lacs, terrains situés sur certaines îles spécifiques, terrains de plus de 0,4 hectare qui comprennent ou jouxtent une réserve, un lieu historique, un parc régional ou un lac, terrains de plus de 0,2 hectare qui jouxtent l'estran.

¹¹ Pour les terrains résidentiels acquis en vertu du critère de « l'engagement à résider en Nouvelle-Zélande », les frais commencent à 2 040 \$NZ pour les personnes physiques et à 3 900 \$NZ pour les sociétés/trusts.

¹² Statistics NZ, *Housing in Aotearoa*, décembre 2020.

Annexe IV

Au cours du deuxième trimestre de 2019, seulement 183 propriétés résidentielles ont été vendues à des acheteurs étrangers contre 1 116 propriétés pendant le même trimestre de 2018 soit une baisse de 83,6 %¹³.

1.4. Singapour

Pour faire face à l'augmentation croissante de la population sur un territoire dans lequel les terres sont limitées, le gouvernement de Singapour impose des restrictions à la propriété étrangère de biens immobiliers depuis 1973.

Les personnes et entités étrangères¹⁴ ne peuvent acheter des biens immobiliers soumis à des restrictions sauf à obtenir l'autorisation de l'unité d'approbation des transactions foncières (*Land dealings approval unit*). Si l'autorisation est accordée, le ressortissant étranger doit s'engager à n'utiliser la propriété acquise qu'à des fins de résidence et non d'investissement.

En vertu de la loi sur la propriété résidentielle, les biens sont divisés en deux catégories :

- ◆ les **biens soumis à des restrictions et pour lesquels une autorisation doit être demandée** : terrains résidentiels vacants, maisons avec des titres fonciers (maison individuelle, en terrasse, jumelée, bungalow), maisons en copropriété, locaux d'associations, lieux de culte ;
- ◆ les **biens ne nécessitant aucune approbation** : propriété résidentielle contenant six étages ou plus, appartement ou maison d'habitation figurant comme une unité dans un plan approuvé portant le titre de condominium, biens industriels et commerciaux, hôtels.

1.5. Hong-Kong

En 2012, le gouvernement local¹⁵ a mis en œuvre le programme *Hong Kong Property for Hong Kong People* en vertu duquel les logements construits, dans le cadre de ce programme, ne peuvent être achetés et détenus que par des résidents permanents durant les 30 premières années. Cette politique vise à donner la priorité aux résidents de Hong-Kong sur les non-résidents en matière d'accès à la propriété.

Par ailleurs, l'acquisition de biens immobiliers est grevée par un droit de timbre *ad valorem* (*ad valorem stamp duty*) prélevé lors de la vente ou du transfert de propriété¹⁶. Son taux s'élève à 15 % pour les étrangers et peut être réduit à 4,25 % voire moins pour les résidents permanents. Un droit de timbre spécial (*special stamp duty*) est également prélevé à des taux allant de 10 % à 20 % sur la contrepartie ou la valeur marchande de la propriété résidentielle acquise par des particuliers (y compris des étrangers) ou des sociétés et revendue dans les 24 à 36 mois suivant l'acquisition afin de lutter contre les spéculations immobilières.

¹³ Statistics NZ.

¹⁴ L'autorité foncière de Singapour (*Singapore Land Authority*) définit une personne étrangère comme toute personne qui n'est pas un citoyen de Singapour, une société basée à Singapour ou une société à responsabilité limitée singapourienne.

¹⁵ Hong-Kong est un archipel composé de plus de 200 îles. C'est l'un des territoires les plus densément peuplés au monde, avec 6 830 habitants par kilomètre carré au total, chiffre qui dépasse 50 000 habitants au kilomètre carré dans certains quartiers (20 640 à Paris, données 2018).

¹⁶ Global private client services, *Foreign property ownership*, 2018.

1.6. Les îles anglo-normandes : Jersey et Guernesey

Les îles de Jersey et Guernesey ne font pas partie du Royaume-Uni mais constituent des dépendances de la Couronne britannique¹⁷. Elles sont indépendantes et dotées de leur propre gouvernement. Depuis le Brexit, elles n'appartiennent plus à l'union douanière et au marché unique.

En raison d'un parc immobilier limité notamment lié à la petite taille de chacune des deux îles et à la rigueur des règles d'urbanisme, les gouvernements locaux ont mis en place un système qui segmente le secteur en deux marchés distincts :

- ◆ un **marché dit local** (*local market*) dont les logements, plus nombreux et moins onéreux, sont réservés aux personnes disposant d'un statut de résident et ayant ainsi automatiquement le droit d'y vivre. Ce droit est acquis après une longue période de résidence légale. À Jersey, cette période est de dix ans minimum. À Guernesey, une loi de 1982, complétée en 1994, a prévu différentes périodes de résidence obligatoire (notamment dix ans pour les personnes nées à Guernesey, celles dont un parent y est né ou celles mariées à un résident local et quinze ans pour les travailleurs « essentiels ») ;
- ◆ un **marché dit ouvert ou libre** (*open market*) à destination des non-résidents et dont les logements sont en nombre limité et, par conséquent, très onéreux relativement au marché local. À Guernesey, environ 1 700 logements sont ainsi répertoriés pour un prix en moyenne quatre fois et demi supérieur au marché local.

Les résidents dits « de haute valeur » (ayant la qualité de « *high-value residents* »), justifiant en particulier d'actifs supérieurs à 10 MGBP et d'un revenu dépassant 725 kGBP par an à Jersey, peuvent toutefois être affranchis de ces exigences. En contrepartie, ces résidents ne sont autorisés à acheter que des propriétés d'un certain montant. Depuis le 1^{er} septembre 2021, ces prix atteignent un montant minimum de 2,5 MGBP pour une maison et de 1,25 MGBP pour un appartement.

2. Au sein de l'Union européenne, la protection de la libre circulation des capitaux et du droit de propriété ne fait pas obstacle à l'existence de restrictions à l'acquisition de biens immobiliers par les non-nationaux

2.1. Le droit de l'Union européenne garantit la libre circulation des capitaux ainsi que le droit de propriété

La libre circulation des capitaux constitue, au même titre que la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, l'un des principes fondateurs de la construction européenne et de son droit. C'est une liberté protégée par les traités.

Dès 1957, le **traité de Rome** avait notamment pour objectif « *l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux* » (**article 3**), tout en prévoyant la possibilité de « *limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* » (**article 48**).

¹⁷ UK Ministry of Justice, *Fact sheet on the UK's relationship with the Crown Dependencies*, 12 avril 2013.

Annexe IV

Les **articles 63 à 66 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** établissent aujourd'hui le principe général de la libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne (UE), mais également entre les États membres de l'Union et les pays extérieurs à l'UE. Ce principe comprend notamment le droit pour les citoyens d'acquérir des biens immobiliers tels qu'une résidence d'habitation ou secondaire¹⁸. Ainsi, il ne devrait pas y avoir d'obstacle quant à l'achat d'un bien immobilier entre États membres.

La **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**¹⁹ a renforcé ce principe. Son **article 15** dispose en effet que « *tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre* ».

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'assure ainsi de la conformité au droit européen d'éventuelles restrictions de liberté de circulation, se traduisant en particulier par des mesures administratives et fiscales :

- ◆ l'institution par le Land du Tyrol d'une procédure d'autorisation préalable pour l'acquisition d'une résidence secondaire, bien que s'appliquant à tout citoyen européen, a été jugée comme restreignant la libre circulation (cf. *infra*, encadré 3) ;
- ◆ la mise en place d'une taxation supérieure des biens des ressortissants étrangers pour ce seul motif est également contraire aux traités²⁰.

Outre le principe de la libre circulation des capitaux, le droit de l'Union européenne garantit le **droit de propriété**, au sein des articles suivants :

- ◆ **l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme**, adoptée le 4 novembre 1950 (cf. encadré 1), laquelle est intégrée au droit de l'Union européenne *per se* comme à celui de ses États membres, tous parties à ladite Convention ;
- ◆ **l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, adoptée à Nice le 7 décembre 2000 (cf. encadré 2).

Encadré 1 : Article 1 du Protocole n°1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Source : https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

Encadré 2 : Article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« 1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

2. La propriété intellectuelle est protégée. »

Source : https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

¹⁸ Nomenclature annexée à la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité.

¹⁹ Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 a rendu contraignante la Charte européenne des droits fondamentaux.

²⁰ CJUE, 11 octobre 2007, *Hollmann*, affaire C-443/06.

Annexe IV

Dans son **arrêt Marckx c. Belgique**, la Cour européenne des droits de l'Homme a défini en 1979 la portée de l'article 1 du Protocole n°1. Ce dernier protège les personnes physiques ou morales contre les ingérences de l'État dans leurs biens qui ne respecteraient ni un intérêt public suffisant, ni une indemnité compensatoire. En effet, « *en reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 garantit en substance le droit de propriété* »²¹. Toutefois, la protection de cet article ne peut être invoquée que par une personne pouvant revendiquer la propriété d'un bien certain. Ainsi, l'article 1 du Protocole n°1 « *ne garantit pas le droit d'acquérir des biens* ».

Toutefois, les droits fondamentaux ne sont jamais absolus et des restrictions appropriées et justifiées sont possibles quoiqu'encadrées. Dans plusieurs arrêts, la CJUE a pu ainsi affirmer l'existence d'un objectif d'intérêt général pouvant justifier certaines restrictions, comme le prévoit d'ailleurs l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union :

- ◆ dans son arrêt **Klaus Konle c. Autriche**²², la CJUE a admis que l'instauration de restrictions (en l'espèce, une procédure d'autorisation préalable) à l'acquisition de résidences secondaires dans certaines zones déterminées pouvait répondre à « *un objectif d'aménagement du territoire tel que le maintien, dans l'intérêt général, d'une population permanente et d'une activité économique autonome par rapport au secteur touristique* » (cf. encadré 3). En l'espèce, la CJUE a sanctionné le caractère disproportionné de la mesure mise en cause, qu'elle a déduit de l'existence de mesures moins contraignantes permettant d'atteindre l'objectif recherché ;

Encadré 3 : Arrêt Klaus Konle contre Autriche de la CJCE (1997)

En 1996, la loi tyrolienne relative à l'acquisition de biens fonciers (*Tiroler Grundverkehrsgesetz*) adoptée par le Land du Tyrol, institue une procédure d'autorisation préalable pour l'acquisition d'une résidence secondaire. Elle soumet ainsi tous les acquéreurs à l'obligation de solliciter une autorisation administrative préalablement à l'acquisition de tels biens.

M. Konle, de nationalité allemande, s'est vu attribuer, sous réserve de l'obtention de l'autorisation administrative, un bien situé dans le Land du Tyrol dans le cadre d'une procédure de vente forcée aux enchères. Toutefois, sa demande est accueillie défavorablement et il saisit les juridictions nationale et européenne compétentes afin d'obtenir la condamnation de l'Autriche à réparer le préjudice que lui aurait causé la violation alléguée du droit de l'Union européenne par la législation du Land du Tyrol relative aux transactions foncières.

Cette affaire s'insère dans la problématique de l'articulation des ordres juridiques nationaux et européens relativement à la portée du principe de libre circulation des capitaux et permet de préciser les conditions de validité des législations nationales concernant l'acquisition de propriétés.

Au terme de cette jurisprudence, la Cour estime qu'une telle exigence entraîne, par son objet même, une restriction à la liberté des mouvements de capitaux et constitue une mesure restrictive, qui ne pourrait être justifiée comme répondant à un objectif d'aménagement du territoire tel que le maintien, dans l'intérêt général, d'une population permanente et d'une activité économique autonome par rapport au secteur touristique dans certaines régions que si elle n'était pas appliquée de manière discriminatoire et si d'autres procédures moins contraignantes ne permettaient pas de parvenir au même résultat. Au cas d'espèce, la CJCE juge que les restrictions posées par la loi ne sont pas justifiées, compte tenu du risque de discrimination inhérent audit système d'autorisation préalable ainsi que des autres possibilités dont disposait l'État membre pour faire assurer le respect des objectifs qu'il a retenus pour l'aménagement de son territoire.

Source : Mission.

²¹ CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, affaire n°6833/74.

²² CJCE, 1er juin 1999, *Klaus Konle c. Autriche*, affaire C-302/97.

Annexe IV

- ◆ dans son **arrêt Salzmann**²³, la CJCE réaffirme et précise le principe posé dans son arrêt Klaus Konle c. Autriche, s'agissant spécifiquement de **restrictions à l'acquisition de résidences secondaires** qui sont licites à condition d'être justifiées et proportionnées.

Encadré 4 : Arrêt D. Salzmann de la CJCE (2003)

En l'espèce, une ressortissante autrichienne a acquis un terrain à bâtir dans une commune autrichienne sans toutefois obtenir l'autorisation préalable à laquelle était conditionnée la prise d'effet d'une telle acquisition.

En effet, en vertu de la loi autrichienne sur la propriété foncière du 23 septembre 1993, les acquisitions de terrains non bâtis sont soumises à autorisation préalable et celle-ci est décernée lorsque « *l'acquéreur a démontré de façon plausible que le terrain recevra dans un délai raisonnable une affectation conforme au plan d'occupation des sols ou à des fins d'intérêt public, général ou culturel* ».

Si la CJUE réaffirme qu'« **il résulte d'une jurisprudence constante que des restrictions à l'installation de résidences secondaires dans une zone géographique déterminée, qu'un État membre instaure afin de maintenir, dans un but d'aménagement du territoire, une population permanente et une activité économique autonome par rapport au secteur touristique peuvent être regardées comme contribuant à un objectif d'intérêt général** », elle estime toutefois que la restriction à l'acquisition de biens ne doit pas être fondée sur un motif discriminatoire et que la mesure de limitation doit respecter un principe de proportionnalité.

Or, au cas d'espèce, le système mis en place laisse à l'administration compétente une marge d'appréciation telle qu'elle est susceptible de s'apparenter à un pouvoir discrétionnaire, d'autant plus qu'un simple système de déclaration préalable était suffisant pour poursuivre l'objectif recherché. Le dispositif en cause constitue donc une restriction à l'acquisition de biens immobiliers qui n'est pas compatible avec le principe de libre circulation des capitaux.

Source : Mission.

En synthèse, le droit de l'Union européenne garantit la libre circulation des capitaux ainsi que le droit de propriété. Si ces principes ne font pas obstacle à l'existence de restrictions à l'acquisition de biens immobiliers par les étrangers au sein de l'Union européenne (cf. *infra*, § 2.2), la CJUE, qui dispose d'une importante marge d'appréciation, soumet la mise en œuvre de telles restrictions à **trois conditions** de légalité :

- ◆ la limitation doit d'abord **répondre à un motif d'intérêt général** ;
- ◆ la mesure **ne doit pas être fondée sur un motif discriminatoire** et, plus largement, elle ne doit pas permettre la commission de discriminations ;
- ◆ la mesure **doit respecter le principe de proportionnalité**, c'est-à-dire être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi d'une part et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint d'autre part.

2.2. Des restrictions ont été permises à titre transitoire lors de l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européennes

Lors des différentes vagues d'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne²⁴, des **périodes transitoires** ont été négociées. Durant ces périodes généralement comprises entre cinq et sept ans, les résidents des autres États membres étaient dans l'incapacité d'acquérir des biens immobiliers ou des terres agricoles et terrains forestiers.

²³ CJCE, 15 mai 2003, *Doris Salzmann*, affaire C-300/01.

²⁴ 1973 (Danemark, Irlande et Royaume-Uni), 1995 (Autriche, Suède, Finlande), 2004 (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie), 2007 (Bulgarie et Roumanie), 2013 (Croatie).

Annexe IV

Si des procédures d'autorisation sont mises en place par les nouveaux États membres pour l'achat de propriétés immobilières ou agricoles par des non-résidents, elles doivent être fondées sur des critères transparents, objectifs, stables et rendus publics. Un réexamen général de ces mesures transitoires doit, en théorie, être réalisé avant la fin de la période initialement prévue. À cette fin, la Commission présente un rapport au Conseil. Ce dernier, statut à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut décider de raccourcir la période transitoire voire d'y mettre fin. La période transitoire peut également être prorogée à son expiration.

La **Bulgarie** et la **Roumanie** ont obtenu de maintenir pendant une période de cinq ans à compter de la date d'adhésion des restrictions aux acquisitions de résidence secondaire et jusqu'à sept ans concernant l'achat de terres agricoles, de forêts et de terres sylvicoles. Cette demande a été justifiée par la faiblesse des prix du marché ainsi que par la crainte du rachat de biens et du retour de populations qui ont dû quitter le pays à la fin de la Seconde guerre mondiale.

La **Croatie**, dernier État en date à avoir intégré l'Union européenne, a quant à elle été autorisée à maintenir certaines restrictions relatives à l'acquisition de terres agricoles par des ressortissants de l'Union et de l'Espace économique européen (EEE) durant une période de sept ans à compter de la date d'adhésion avec une possibilité de prolongation de trois ans²⁵. Cette mesure devait répondre aux préoccupations exprimées quant à la possibilité d'effets transitoires sur le secteur agricole en raison de grandes différences initiales de prix de terres et de revenus par rapport au reste de l'Union européenne. Il apparaissait également nécessaire de sauvegarder les conditions socio-économiques des activités agricoles suite à l'introduction du marché unique et de la transition vers la politique agricole commune.

2.3. Plusieurs pays européens ont par ailleurs mis en place des restrictions permanentes à l'accès à leur marché immobilier

2.3.1. Le Danemark

Le royaume du Danemark bénéficie de nombreuses dérogations aux traités (clauses d'*opting-out*²⁶). Le protocole n°32 annexé au traité de l'Union européenne (cf. encadré 5) l'autorise ainsi à maintenir sa législation en vigueur en matière d'acquisition de **résidences secondaires** et d'en **limiter l'achat par les citoyens étrangers**.

Encadré 5 : Protocole n°32 annexé au traité de l'Union européenne (TUE)

« Les hautes parties contractantes, désireuses de régler certains problèmes particuliers présentant un intérêt pour le Danemark, sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

[...]

« Nonobstant les dispositions des traités, le Danemark peut maintenir sa législation en vigueur en matière d'acquisition de résidences secondaires. »

Source : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>.

²⁵ Annexe 5 à l'acte d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne.

²⁶ Il s'agit d'une dérogation accordée à un pays ne souhaitant pas participer à un domaine particulier de la politique de l'Union européenne afin d'empêcher un blocage général dans ce domaine d'action.

En principe, **l'achat d'un bien immobilier est conditionné à l'obtention d'une autorisation auprès du département des affaires civiles du ministère de la Justice danois**, à moins d'être domicilié²⁷ au Danemark ou d'y avoir résidé durant au minimum une période de cinq ans²⁸. Cette règle dépend du type de logement et de la nationalité de l'acheteur²⁹ :

- ◆ **Pour un logement permanent³⁰ :**
 - **les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse** peuvent, sous certaines conditions, acquérir un logement permanent au Danemark sans l'autorisation du département des affaires civiles. L'acheteur doit alors justifier son statut de salarié ou d'indépendant au Danemark, être propriétaire d'une société danoise ou remplir les conditions d'autosuffisance³¹. Une déclaration doit être présentée au tribunal danois du registre foncier et notamment indiquer que le bien n'est pas utilisé comme une résidence secondaire ;
 - **les autres ressortissants étrangers** doivent obtenir l'autorisation du département des affaires civiles.
- ◆ **Pour un logement non permanent³² :** l'acquisition d'un logement non permanent est restreinte dans les zones de villégiature et notamment les zones côtières (mesure à destination notamment des touristes allemands). Toutefois, le département des affaires civiles peut accorder une autorisation si l'acheteur a des liens particulièrement forts avec le Danemark (liens familiaux, liens linguistiques ou culturels, lien avec le bien immobilier en question, séjours de vacances réguliers, etc.).

Si les sociétés danoises à capitaux étrangers ne sont pas concernées par ces règles, ces dernières s'appliquent aux personnes morales non danoises sauf si l'acquisition est une condition préalable à l'exercice d'une activité commerciale ou à la prestation de services.

Même si cette possibilité reste peu mise en œuvre, des dérogations peuvent être sollicitées : en 2016, 92 avaient été accordées pour permettre une acquisition d'une « *sommerhus* » par des Allemands, tandis que 23 demandes avaient été refusées sur la même année.

2.3.2. Les îles Åland en Finlande

Les îles Åland constituent l'une des six provinces de la république finlandaise. Seule la province d'Åland est dotée d'un gouvernement autonome, d'un parlement local et d'une administration propre lui permettant de légiférer dans des domaines de compétences exclusives dont la propriété immobilière.

²⁷ Le domicile est défini comme le fait d'avoir un foyer fixe et permanent au Danemark et sa reconnaissance est basée sur un certain nombre de facteurs : durée du séjour, situation conjugale et familiale, maîtrise de la langue, emploi/études au Danemark, etc.

²⁸ Le département des affaires civiles utilise les informations enregistrées dans le système danois d'état civil (*Danish Civil Registration System*) : il n'est pas nécessaire d'avoir résidé au Danemark pendant cinq années consécutives et le temps écoulé depuis la date de la dernière résidence n'a pas d'importance.

²⁹ *Acquiring real estate in Denmark, Guidance for citizens/companies in EU/EEA countries.*

³⁰ Un logement permanent est un logement dans lequel son propriétaire a sa résidence permanente, y vit réellement et est enregistré dans le système d'enregistrement civil danois.

³¹ Pour remplir les conditions d'autosuffisance, l'acquéreur doit disposer de moyens jugés suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille.

³² Un logement non permanent est une résidence secondaire. Il en va ainsi en particulier des « *sommerhus* », sorte de *cottages* proches de la mer, mais respectant la législation sur le littoral (bande côtière de 300m non constructible) telle qu'en place depuis les années 1970. 200 000 de ces « maisons d'été » existent au Danemark, à moins de deux heures de route de l'Allemagne (Jutland). Un Danois sur cinq (les propriétaires sont exclusivement Danois) n'habite pas sa « *sommerhus* » et la met en location par l'intermédiaire d'agences spécialisées aux noms évocateurs (Feriepartner, Novasol, Sol og Strand) plutôt que directement sur les plateformes numériques d'intermédiation.

Annexe IV

L'une des illustrations de cette autonomie réside dans l'existence d'un statut de résident. L'**article 7 de la loi sur l'autonomie d'Åland** (cf. encadré 6) prévoit ainsi plusieurs conditions pour bénéficier du titre de résident :

- ◆ disposer de la citoyenneté finlandaise ;
- ◆ avoir été domicilié à titre principal dans l'archipel sans interruption depuis au moins cinq ans ;
- ◆ démontrer une connaissance suffisante de la langue suédoise.

Encadré 6 : Article 7 de la loi sur l'autonomie d'Åland du 1^{er} janvier 1993

Titre de résident sur demande :

- 1) Le pouvoir d'accorder le titre de résident relève du gouvernement d'Åland (30 janvier 2004).
- 2) À défaut de raisons particulières pour l'obtention du titre de résident, ledit titre est accordé sur demande à tout citoyen **finlandais** :
 - ◆ qui est domicilié à Åland ;
 - ◆ qui a été sans interruption habituellement domicilié à Åland depuis au moins cinq ans ;
 - ◆ qui possède une connaissance suffisante de la langue **suédoise**.

Source : https://www.legislationline.org/download/id/2073/file/Finland_Act_Autonomy_Aland.pdf.

Ce statut de résident conditionne le droit de vote, l'accès à l'emploi ou à l'activité économique ainsi que l'accès à la propriété. Toute personne ne disposant pas de ce titre se trouve donc dans l'obligation de demander une licence au gouvernement d'Åland pour l'acquisition de biens immobiliers. Une **loi de 2003** a précisé que cette décision est prise sur la base de la relation du demandant avec l'archipel, de son intention d'y résider de façon permanente, de la situation du bien et des projets qui sont fondés. Par ailleurs, tout citoyen ålandais habitant plus de cinq ans en dehors des îles Åland perd sa citoyenneté régionale et donc son droit de propriété.

Si les îles Åland ont choisi d'intégrer l'Union européenne, elles conservent donc la possibilité de restreindre la libre circulation des capitaux et l'accès à la propriété des étrangers. En effet, en vertu du **protocole n°2 annexé à l'acte d'adhésion de la Finlande de 1994** (cf. encadré 7), « rien ne s'oppose, dans l'acquis communautaire, à ce qu'un État membre prenne des mesures nationales, régionales ou locales en matière de résidences secondaires, à condition que ces mesures soient **nécessaires à la planification de l'utilisation des terres et à la protection de l'environnement et qu'elles s'appliquent sans discrimination directe ou indirecte entre ressortissants des États membres** ».

Annexe IV

Encadré 7 : Protocole n°2 annexé à l'acte d'adhésion de la Finlande de 1994

Compte tenu du statut spécial dont jouissent les îles Åland en vertu du droit international, les traités sur lesquels est fondée l'Union européenne s'appliquent aux îles Åland avec les dérogations suivantes :

Article 1

Les dispositions du traité CE n'excluent pas l'application des dispositions en vigueur le 1^{er} janvier 1994 dans les îles Åland en ce qui concerne :

- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit des personnes physiques qui n'ont pas la « hembygdsraett/kotiseutuoikeus » (citoyenneté régionale) des îles Åland ainsi qu'à celui des personnes morales d'acquérir et de détenir des biens immobiliers dans les îles Åland sans la permission des autorités compétentes de ces îles ;

- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit d'établissement et au droit de prestation de services visant les personnes physiques qui n'ont pas la « hembygdsraett/kotiseutuoikeus » (citoyenneté régionale) des îles Åland ou les personnes morales, si elles n'ont pas la permission des autorités compétentes de ces îles.

Article 2

a) Le territoire des îles Åland - considéré comme territoire tiers au sens de l'article 3 paragraphe 1 troisième tiret de la directive 77/388/CEE du Conseil telle que modifiée, et comme territoire national exclu du champ d'application des directives relatives à l'harmonisation des droits d'accise au sens de l'article 2 de la directive 92/12/CEE du Conseil - est exclu du champ d'application territoriale des dispositions communautaires en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux autres formes de fiscalité indirecte. Cette dérogation ne peut avoir aucun effet sur les ressources propres de la Communauté.

Le présent paragraphe n'est pas applicable aux dispositions de la directive 69/335/CEE du Conseil, telle que modifiée, relatives au droit d'apport.

b) La présente dérogation vise à maintenir une économie locale viable dans les îles Åland et ne peut avoir aucun effet négatif sur les intérêts de l'Union et ses politiques communes. Si la Commission estime que les dispositions énoncées au point a) ne se justifient plus, notamment en termes de concurrence loyale ou de ressources propres, elle présente des propositions appropriées au Conseil qui statue conformément aux articles pertinents du traité CE.

Article 3

La République de Finlande garantit que **le même traitement sera réservé à toutes les personnes physiques et morales des États membres** dans les îles Åland.

Source : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A11994N%2FPRO%2F02>.

2.3.3. Malte

Parmi les pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004, seul Malte bénéficie d'une dérogation permanente en ce qui concerne l'acquisition de résidences secondaires.

Le **protocole n°6 annexé à l'acte d'adhésion de 2003** l'autorise à restreindre l'acquisition de résidences secondaires. En raison de sa spécificité géographique (316 km²) et démographique (densité supérieure à 1 500 habitants au km²) ainsi que du **nombre très limité de résidences et de terrains disponibles à des fins de construction**, « qui permettent uniquement de répondre aux besoins essentiels résultant de l'évolution démographique de la population actuelle », Malte peut continuer à appliquer les dispositions prévues dans la loi sur les biens immobiliers relatives à l'acquisition et à la possession de biens immeubles aux fins de résidences secondaires. L'accès à la propriété des citoyens européens est ainsi refusé si ces derniers n'ont pas résidé légalement sur l'île pendant une période continue minimale de cinq ans à tout moment précédant la date d'acquisition.

Annexe IV

En pratique, Malte a mis en place une procédure d'autorisation pour l'acquisition de résidences secondaires. Ainsi, si la valeur du bien immobilier dépasse le seuil fixé par la législation maltaise (30 000³³ livres maltaises pour les appartements et 50 000 livres maltaises pour tout type de bien autre que les appartements et les biens de valeur historique³⁴ – une révision de ces seuils en fonction de l'évolution des prix du marché immobilier est possible), l'autorisation est accordée.

Encadré 8 : Protocole n° 6 relatif à l'acquisition de résidences secondaires à Malte

Les hautes parties contractantes sont convenues de ce qui suit :

Compte tenu du nombre très limité de résidences existant à Malte et du nombre très limité de terrains disponibles à des fins de construction, qui permettent uniquement de répondre aux besoins essentiels résultant de l'évolution démographique de la population actuelle, Malte peut continuer à appliquer, de manière non discriminatoire, les dispositions prévues dans la loi (Chapitre 246) sur les biens immobiliers (acquisition par des non-résidents) relatives à l'acquisition et à la possession de biens immeubles aux fins de résidences secondaires par des ressortissants des États membres n'ayant pas résidé légalement à Malte pendant une période de cinq ans au moins.

Malte met en place des procédures d'autorisation pour l'acquisition de biens immeubles aux fins de résidences secondaires à Malte ; ces procédures sont fondées sur des critères rendus publics, objectifs, stables et transparents. Ces critères sont appliqués de manière non discriminatoire et ne font pas de différence entre les ressortissants maltais et ceux d'autres États membres. Malte fait en sorte qu'un ressortissant d'un État membre ne soit en aucun cas traité de façon plus restrictive qu'un ressortissant d'un pays tiers.

Si la valeur d'un tel bien qu'un ressortissant d'un État membre a acquis dépasse le seuil fixé par la législation maltaise, qui est de 30 000 livres maltaises pour les appartements et de 50 000 livres maltaises pour tout type de bien autre que les appartements et les biens de valeur historique, l'autorisation est accordée. Malte peut réviser les seuils établis par cette législation pour tenir compte de l'évolution des prix sur le marché maltais de l'immobilier.

Source : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12003T%2FPRO%2F06>.

Ainsi, en vertu du **Chapitre 246 de l'Immovable Property Act** :

- ◆ les ressortissants de tous les États membres de l'Union européenne, y compris les Maltais, qui résident à Malte de manière ininterrompue depuis au moins 5 ans préalablement à la date d'acquisition, sont libres d'acquérir des biens immobiliers sans nécessité d'obtention d'un permis ;
- ◆ les ressortissants de tous les États membres de l'Union européenne, y compris les Maltais, résidant à Malte de manière ininterrompue depuis au moins 5 ans, sont limités à l'acquisition de leur résidence principale ou de tous biens immobiliers pour leurs activités commerciales ou la fourniture de services sans être soumis à l'obligation d'obtention d'un permis ;
- ◆ les ressortissants de tous les États membres de l'Union européenne, y compris les Maltais, qui ne résident pas à Malte de manière ininterrompue depuis au moins 5 ans, sont soumis à l'obligation d'obtention d'un permis afin d'acquérir des résidences secondaires.

Le tableau 2 précise les restrictions existantes à Malte en fonction du type de bien immobilier concerné et de la situation du ressortissant.

³³ Une livre maltaise vaut 2,33 euros à la mi-mai 2022.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0297:0336:EN:PDF>.

Annexe IV

Tableau 2 : Restrictions existantes à Malte en fonction du type de bien immobilier et de la situation du ressortissant

Type de bien immobilier	Ressortissants maltais et de l'Union européenne vivant de manière ininterrompue à Malte depuis 5 ans	Ressortissants maltais et de l'Union européenne ne vivant pas de manière ininterrompue à Malte depuis 5 ans
Résidence principale	Aucune restriction	Aucune restriction
Résidence secondaire	Aucune restriction	Autorisation préalable obligatoire
Bien immobilier nécessaire pour les activités commerciales de l'individu ou la fourniture de services par celui-ci	Aucune autorisation préalable obligatoire et aucune limite imposée	Aucune autorisation préalable obligatoire et aucune limite imposée

Source : Mission d'après l'Office of the commissioner for revenue.

2.3.4. La province autonome de Bolzano en Italie

En 2018, la province autonome de Bolzano (région du Trentin Haut-Adige), essentiellement germanophone et également connue sous le nom de Tyrol du Sud, a décidé d'interdire l'achat de propriétés immobilières aux étrangers et aux Italiens vivant à l'extérieur de la province. **L'acquisition de tout logement destiné à être une résidence secondaire est ainsi réservée aux résidents qui ont vécu au moins cinq ans dans la province ou à ceux qui y travaillent.**

Encadré 9 : Disposition régissant l'acquisition d'un logement dans la province de Bolzano

« Pour être admissibles aux facilités immobilières provinciales pour l'achat d'habitations³⁵, les demandeurs doivent respecter les prérequis suivants :

- ◆ être résidents depuis au moins cinq ans et travailler dans la province de Bolzano ;
- ◆ ne pas être propriétaires ou titulaires du droit d'usufruit d'un appartement ;
- ◆ ne pas être membre d'une famille qui a été admise à recevoir une contribution publique pour l'acquisition ou la construction d'une habitation, hormis le cas de constitution d'une famille nouvelle ;
- ◆ ne pas avoir un revenu global supérieur aux limites fixées par l'art. 58 de la L. P. n. 13/'98. »

Source : https://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/2973_0_Francese.pdf, 10 mai 2022.

³⁵ Il en va de même pour le logement social dans la province autonome : « *Les logements sociaux sont concédés par l'IPES (Istituto Per l'Edilizia Sociale) à ceux qui ont accumulé au moins cinq ans de résidence ou de travail dans la province de Bolzano. Cette base est indispensable (sic)* ». Il est d'ailleurs à cet égard à souligner que l'IPES et le régime de l'aide au logement et des éventuelles discriminations entre nationaux et non-nationaux (tout en respectant la condition sur la durée minimale de résidence) a fait l'objet d'une décision de la CJUE (grande chambre) en date du 24 avril 2012. *Servet Kamberaj c/ Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)*, affaire C-571/10.

Annexe IV

Cette mesure, prise pour faire face à l'augmentation de la consommation de terrains constructibles qui rendait difficile l'accès à une maison à un prix abordable pour les résidents, ne s'applique qu'aux communes à forte densité touristique dans lesquelles plus de 10 % des résidences sont des résidences secondaires. 51 communes ont été identifiées parmi les 116 que compte la province et sont ainsi, *de jure* et *de facto*, éligibles à cette restriction sur la qualité de l'acquéreur (et sa durée de résidence dans la province) pour l'achat de logements sur leur territoire.

2.3.5. La Suisse

La Suisse appartient à l'Association européenne de libre-échange (AELE). Si elle a refusé d'adhérer à l'Espace économique européen (EEE) en 1992, elle s'est engagée avec l'Union européenne par le biais de plusieurs accords bilatéraux³⁶. Cela ne l'a pas empêchée d'encadrer strictement l'accès de son marché immobilier aux non-Suisses.

L'acquisition d'une résidence principale³⁷ est ainsi subordonnée à la possession d'un statut de résident suisse. Les frontaliers travaillant en Suisse peuvent acheter un bien immobilier mais seulement dans la région dans laquelle ils disposent d'un emploi.

En dehors de ces cas, les étrangers non domiciliés en Suisse ne peuvent acheter qu'à certaines conditions en vertu de la **loi fédérale du 16 septembre 1983 relative à l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger** (LFAIE ou *Lex Koller*). Notamment, concernant l'acquisition de résidences secondaires³⁸ :

- ◆ la surface habitable ne peut excéder 200 m² et celle d'un terrain est limitée à 1000 m² dans le cas de l'acquisition d'une maison individuelle ou d'un chalet ;
- ◆ le logement acquis ne peut pas être loué à l'année. La location n'est autorisée que de manière périodique et non permanente (maximum 6 mois par an) ;
- ◆ il est impossible de posséder plusieurs logements de vacances. En effet, seul un bien immobilier de vacances par famille (conjointes et enfants mineurs) est autorisé ;
- ◆ le nombre de résidences secondaires pouvant être vendues à des étrangers est soumis à un quota national (seulement 1500 par an) réparti entre les cantons ;
- ◆ depuis le 1^{er} janvier 2016, la *Lex Weber*³⁹ (cf. *infra*, encadré 9) impose **un quota communal de 20 % de résidences secondaires au maximum**. Cette limite est déjà dépassée dans plus de 500 communes touristiques. Dès lors, aucun nouveau permis de construire n'y est accordé, à l'exception de ceux à l'usage des résidents permanents.

³⁶ Signature des Bilatérales I et II en 1999 et 2004.

³⁷ La résidence principale est définie comme le logement occupé par une personne au moins ayant comme commune d'établissement la commune dans laquelle se trouve le logement.

³⁸ Comme en France, la résidence secondaire est définie « en creux » comme le logement qui n'est ni une résidence principale ni un logement assimilé à une résidence principale.

³⁹ Issue de l'initiative populaire « *Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires* », dite « *initiative Franz Weber* » du nom de son principal promoteur, « acceptée par le peuple et les cantons » selon la formule consacrée le 12 mars 2012.

Encadré 10 : Loi fédérale sur les résidences secondaires (Lex Weber)

Par votation le 11 mars 2012, la Suisse a décidé de limiter à 20 % le nombre de résidences secondaires dans chaque commune. Le 1^{er} janvier 2016 est entrée en vigueur la loi fédérale sur les résidences secondaires. **Elle distingue les nouvelles constructions (ou nouveaux projets immobiliers) des logements existants (ou autorisés) à la date de la votation.**

Les logements existants sont ceux qui existaient avant le 11 mars 2012 ou qui étaient au bénéfice d'une autorisation de construire en force à cette date. De tels logements ont une affectation libre. Ils peuvent être utilisés comme résidences principales ou secondaires. Le propriétaire peut donc louer son bien à une personne qui en fait son domicile sans craindre de lui faire perdre son statut de résidence secondaire. De même, s'il l'a occupé comme résidence principale lui-même, il n'est pas privé de la possibilité de le vendre ensuite comme résidence secondaire.

De tels logements peuvent être rénovés, transformés et reconstruits sans perdre leur statut de logement existant. Ils peuvent être agrandis à raison de 30 % des surfaces utiles principales, à la condition qu'il n'en résulte pas de création de nouvelles unités de résidences secondaires. Si l'agrandissement excède 30 %, le logement perd son statut de logement existant et une affectation en résidence secondaire n'est plus possible.

Dans les communes visées, pour **les nouveaux logements** (définis comme un local comportant une cuisine), **les seules constructions autorisées sont :**

- ◆ **des résidences principales, sous contrôle strict de leur nécessité.** Le Tribunal fédéral a ainsi refusé des permis de construire de telles résidences au motif que les besoins en résidences principales dans la commune concernée n'étaient pas suffisamment démontrés. À noter aussi qu'une nouvelle résidence principale ne peut pas, même si elle ne trouve pas preneur, être simplement transformée en résidence secondaire après un certain délai. Seules des suspensions de l'obligation d'affecter peuvent être accordées par les pouvoirs publics ;
- ◆ **des logements affectés à l'hébergement touristique** dont deux types sont admis :
 - a) les logements mis en location pour de courtes durées dans le cadre d'un établissement d'hébergement organisé (la notion est proche d'un **hôtel**) ;
 - b) les logements touristiques situés dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal (type « **chambre d'hôtes** »), le but étant de permettre à la population locale de jouer son rôle d'accueil.

La loi prévoit encore quelques exceptions pour un bâtiment protégé ou caractéristique d'un site, un ancien hôtel qui n'est pas rentable ou un nouvel hôtel dont 20 % de la surface serait affectée à la résidence secondaire.

Source : Mission.

Par ailleurs, un ressortissant étranger peut acquérir, sans aucune restriction, un bien immobilier commercial en Suisse qui pourra être utilisé pour l'exercice d'une activité économique ou pour la location.

Le **tableau** précise la réglementation applicable en Suisse en fonction de la qualité du ressortissant.

Tableau 3 : Droits en matière d'accès à la propriété en Suisse

Qualité du ressortissant	Droits afférents
Ressortissants d'États de l'UE/AELE domiciliés en Suisse	Droits similaires aux Suisses pour l'achat de biens immobiliers : aucune autorisation nécessaire pour l'acquisition d'un logement ou d'un terrain.
Ressortissants d'États hors UE/AELE domiciliés en Suisse	Nécessité d'une autorisation pour les biens suivants : <ul style="list-style-type: none"> ◆ logement de vacances (pouvant être mis en location temporaire) ; ◆ unités de logement dans un apparthôtel ; ◆ résidence secondaire (ne pouvant être mis en location). Aucune autorisation nécessaire pour l'achat d'un logement principal ou de terrains à bâtir si : <ul style="list-style-type: none"> ◆ possession d'une autorisation de séjour valable (généralement un permis B) ; ◆ utilisation du logement comme résidence principale sans location ; ◆ démarrage de travaux dans l'année suivant l'acquisition du terrain.
Titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C)	Droits similaires aux Suisses pour l'achat de biens immobiliers : aucune autorisation nécessaire pour l'acquisition d'un logement ou d'un terrain.
Frontaliers (permis G)	Possibilité d'acquérir sans autorisation un bien immobilier mais exclusivement dans la région du lieu de travail.
Autres étrangers domiciliés à l'étranger	Soumission au régime de l'autorisation pour l'achat d'un bien immobilier mais possibilité d'acquérir un bien immobilier destiné à l'exercice d'activités économiques (commerces, bureaux, entrepôts, ateliers, etc.).

Source : Mission d'après la loi fédérale du 16 septembre 1983 relative à l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger.

3. En France, le droit admet la possibilité de déroger au droit de propriété et au principe d'égalité, et le prévoit même dans certaines dispositions spécifiques, notamment dans les Outremers

3.1. Le droit de propriété et le principe d'égalité ont une place fondamentale en droit français

Le droit de propriété et le principe d'égalité ont une place fondamentale en droit français. Ils sont garantis au plus haut niveau de la hiérarchie des normes par l'intégration des textes qui les fondent au « **bloc de constitutionnalité** » national indépendamment même des engagements liant la France au titre notamment du droit européen (cf. *supra*, § 2.1.) :

- ◆ la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** consacre, dans son **article 2**, la propriété comme l'un des quatre droits « *naturels et imprescriptibles de l'homme* » ;

Annexe IV

- ◆ la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** consacre également le principe d'égalité qui se décline sous de multiples acceptions (égalité devant la loi, égalité devant les charges publiques, égalité d'accès aux emplois publics, etc.). Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel déduisent de ce principe l'interdiction de certaines discriminations et l'application uniforme de la règle de droit⁴⁰.

Toutefois, le principe d'égalité n'est pas consacré de manière absolue :

- ◆ le juge administratif reconnaît la possibilité de déroger sous certaines conditions au principe d'égalité dans l'accès aux services publics. Dans son **arrêt Denoyez et Chorques** rendu le 10 mai 1974, le Conseil d'État a éclairé les situations dans lesquelles des différences de traitement entre les usagers d'un service public sont admises. En l'espèce, des usagers se plaignaient de l'application d'un tarif préférentiel réservé à des catégories d'usagers pour l'utilisation des voies du bac assurant la liaison jusqu'à l'île de Ré, où ils possédaient des résidences secondaires. Le Conseil d'État a ainsi consacré trois cas dans lesquels la fixation de tarifs différents pour un même service rendu à différents usagers d'un service public est admise :
 - si elle découle d'une loi ;
 - s'il existe des différences de situation appréciables entre les usagers ;
 - s'il existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.
- ◆ le juge constitutionnel, en s'inspirant de cette conception du principe d'égalité dégagée par le Conseil d'État, a quant à lui reconnu que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose pas* » à ce que le législateur ou l'autorité investie du pouvoir réglementaire « *règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit* »⁴¹. Toutefois, il ne peut en être ainsi que lorsque c'est justifié « *par la différence de situation et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi* »⁴² et « *les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique doivent être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »⁴³.

3.2. Certains territoires ultra-marins disposent de compétences propres en matière de droit de propriété

Outre le principe d'égalité, il peut également être dérogé au droit de propriété. En effet, depuis la **révision constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République**, la Constitution permet à certaines collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie d'intervenir dans le domaine de certains droits fondamentaux : droit au travail, à l'établissement économique, et à la propriété à travers la protection du patrimoine foncier.

La Polynésie française depuis 2004, Saint-Martin et Saint-Barthélemy depuis 2007 disposent ainsi de compétences propres en matière de propriété. Ces trois collectivités peuvent, en effet, exercer un **droit de préemption spécifique sur les transferts de propriété profitant à des non-résidents**.

⁴⁰ Conseil constitutionnel, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, n°4, avril 2020.

⁴¹ Décision n°96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom* et CE, 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et des fédérations des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*.

⁴² Décision n°81-132 DC du 16 janvier 1982.

⁴³ Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985.

Annexe IV

Ne sont pas concernés les transferts réalisés au profit des personnes justifiant :

- ◆ **d'une durée de résidence suffisante sur ce territoire ;**
- ◆ **d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité** avec une personne ayant l'une de ces qualités.

De telles règles visent à préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de Polynésie française, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels.

Encadré 11 : Article 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

La Polynésie française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :

- justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, ou
- justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.

Source : Légifrance.

Encadré 12 : Article LO 6214-7 du code général des collectivités territoriales (Saint-Barthélemy)

La collectivité (NDR : de Saint-Barthélemy) peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver la cohésion sociale de Saint-Barthélemy, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la collectivité peut exercer, par délibération motivée, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration de transfert son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Lorsque l'exercice du droit de préemption a pour but de préserver la cohésion sociale de Saint-Barthélemy ou de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants, le deuxième alinéa n'est pas applicable aux transferts réalisés au profit des :

- 1° Personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy ;
- 2° Personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy.

Source : Légifrance.

Encadré 13 : Article LO 6314-7 du code général des collectivités territoriales (Saint-Martin)

La collectivité peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver la cohésion sociale de Saint-Martin, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la collectivité peut exercer, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration de transfert, son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Le deuxième alinéa n'est pas applicable aux transferts réalisés au profit des personnes :

1° Justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Martin ;

2° Justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Martin.

(...)

Source : Légifrance.

3.3. La mise en place par la loi d'un droit de préemption spécifique à la Corse doit faire l'objet, en l'état actuel du droit, d'une analyse juridique approfondie

Le 8 février 2022, une proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. Cette dernière vise notamment à expérimenter, selon l'**article 37-1 de la Constitution**, un **droit de préemption spécifique à la Corse** qui s'inspirerait des exemples issus des Outremer (cf. *supra*, § 3.2.). Il s'agirait, pour une durée de cinq ans, d'expérimenter la capacité d'exercer un droit de préemption sur les transferts de propriété bâtie ou non bâtie.

Or, la Corse, collectivité à statut particulier régie par l'**article 72 de la Constitution**, est dans une situation juridique différente par rapport aux collectivités ultramarines dont le statut est régi par l'**article 74 de la Constitution** au titre duquel la loi organique peut mettre en place des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de leur population et en matière de protection du patrimoine foncier notamment. Par ailleurs, selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la proposition de loi crée un droit d'expérimentation législative pour la collectivité de Corse, contraire à la Constitution, dès lors qu'elle relève du législateur organique et non du législateur ordinaire en vertu de l'**article 72 alinéa 4 de la Constitution**. Enfin, une telle disposition est de nature à remettre en cause la répartition des compétences en Corse entre les différents échelons de collectivités territoriales. En effet, la mise en œuvre d'un droit de préemption permettrait à la collectivité de Corse, qui ne détient pas la compétence en matière d'urbanisme, d'intervenir dans un champ de compétence qui est normalement celui du bloc communal.

Annexe IV

Il appartiendrait au Conseil constitutionnel, s'il était saisi, après adoption définitive de la proposition de loi, de se prononcer sur sa conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a déjà pu constater, à ce titre, que la loi du 13 mai 1991⁴⁴ n'a attribué à l'Assemblée de Corse ou au Conseil exécutif aucune compétence ressortissant au domaine de la loi⁴⁵. Par ailleurs, si la loi du 22 janvier 2002⁴⁶ autorise l'Assemblée de Corse à présenter, dans certaines matières de sa compétence, des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration, elle n'a transféré aucune matière relevant du domaine de la loi⁴⁷. En tout état de cause, toute évolution plus substantielle devrait respecter plusieurs principes fondamentaux, dont l'importance a été réaffirmée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel⁴⁸, à savoir celui d'indivisibilité de la République, d'unicité du peuple français et d'égalité devant la loi.

À cet égard également, saisi par le préfet de la Corse-du-Sud, le tribunal administratif de Bastia a annulé, en 2014, les délibérations de quatre communes corses (Granace, Lopigna, Orto et Ambiegna) sur le fondement de **l'article 34 de la Constitution**. Ces délibérations visaient à instaurer un statut de résident conditionnant l'accès à la propriété d'un bien à une résidence préalable de cinq ans en Corse. En effet, la détermination des conditions d'accès à la propriété foncière constitue un principe fondamental du régime de propriété, et relève donc de la compétence du législateur. Entachée d'excès de pouvoir, ces délibérations ont été annulées par le Tribunal, et ce sans examiner les autres moyens invoqués par le préfet à savoir, d'une part, la méconnaissance des principes d'égalité, de non-discrimination et du droit de propriété et, d'autre part, celle de la violation du droit de l'Union européenne.

⁴⁴ Loi n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

⁴⁵ Décision n°91-920 DC du 9 mai 1991.

⁴⁶ Loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

⁴⁷ Cahiers du Conseil constitutionnel n°12, Les statuts de la Corse, Michel BERNARD, mai 2002.

⁴⁸ Décision n°82-138 DC du 25 février 1982, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, décision n°99-412 DC du 15 juin 1991, décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002.

ANNEXE V

Nature des déséquilibres des marchés du logement dans les zones touristiques

SOMMAIRE

1. LES ZONES TOURISTIQUES CUMULENT VOIRE INTENSIFIENT, DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE, LES DÉSÉQUILIBRES DES POLITIQUES DU LOGEMENT.....	1
1.1. Une demande en croissance continue qui cumule tendances sociologiques structurelles de long terme et évolutions de court terme, liées notamment aux changements des pratiques post crise sanitaire, qui renforcent l'attractivité des zones touristiques.....	1
1.1.1. <i>Les tendances de long terme sont à l'origine d'une croissance continue de la demande de logements.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une conjoncture particulière dont les effets de moyen terme sont incertains</i>	<i>4</i>
1.2. Une offre très contrainte que les incitations en particulier fiscales ne permettent toujours pas de libérer.....	8
1.2.1. <i>Les objectifs de construction n'ont jamais été tenus.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les zones touristiques tendues présentent des contraintes cumulatives</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Les zones touristiques tendues connaissent une progression similaire du nombre de nouveaux logements par rapport aux zones non touristiques.</i>	<i>12</i>
1.3. Un marché en déséquilibre qui s'ajuste par la hausse continue des prix des biens immobiliers, et une concentration patrimoniale à l'instar d'autres actifs	13
1.3.1. <i>Alors que les zones touristiques tendues sont plus attractives, le taux de rotation dans le parc de logements est similaire à celui des zones non touristiques.....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>L'offre limitée de logements a une incidence sur les prix de l'immobilier..</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>L'importance des multipropriétaires pose également la question de la répartition de la ressource rare que constitue aujourd'hui le logement....</i>	<i>16</i>
1.4. Les zones touristiques intensifient ces tensions dans le temps (saisonnalité) et dans l'espace (littoral et montagne) sous forte contrainte foncière.....	17
1.4.1. <i>Le parc de logements français est l'un des plus importants d'Europe.....</i>	<i>17</i>
1.4.2. <i>La « touristicité » ne s'accompagne pas nécessairement de capacités d'accueil suffisantes, ce qui peut induire une surtension sur le parc locatif privé.....</i>	<i>18</i>
2. LES ZONES TOURISTIQUES SE CARACTÉRISENT PAR DES PRIX ÉLEVÉS VOIRE TRÈS ÉLEVÉS POUR LES ZONES TENDUES, MAIS AUSSI D'AUTRES CARACTÉRISTIQUES SUR LES MARCHÉS IMMOBILIERS.....	19
2.1. La concurrence des usages s'y exerce de manière non spécifique, mais parfois avec une intensité plus forte	19
2.1.1. <i>La proportion des résidences principales dans le parc de logements est restée globalement stable dans les communes touristiques.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>La proportion de résidences secondaires dans le parc de logements est très supérieure dans les communes touristiques à celle constatée dans les autres communes</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>La vacance de logements est globalement plus faible dans les communes touristiques que dans les autres communes.....</i>	<i>21</i>
2.1.4. <i>Les hébergements touristiques collectifs et meublés de tourisme caractérisent les communes touristiques.....</i>	<i>22</i>

2.2. Une hausse des prix plus dynamique qu'ailleurs, qui accentue une forte hétérogénéité des niveaux de prix malgré cette évolution haussière.....	23
3. CES CARACTÉRISTIQUES RENDENT PLUS DIFFICILE L'INSERTION DANS DES PARCOURS RÉSIDENTIELS	23
3.1. Un taux d'effort qui augmente continûment.....	23
3.2. Une insertion malaisée des ménages dans un parcours résidentiel	26
3.2.1. <i>La part de logement social dans le parc de logements est deux fois moins élevée dans les communes touristiques que dans les autres communes.....</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Le logement locatif intermédiaire</i>	<i>28</i>
4. FACE À LA MULTIPLICITÉ D'OUTILS À LEUR DISPOSITION, LES POUVOIRS PUBLICS N'UTILISENT PAS TOUJOURS LES MARGES DE MANŒUVRE DONT ILS BÉNÉFICIENT	29
4.1. Partage des compétences.....	29
4.2. Le renouveau foncier	30
4.2.1. <i>Les établissements publics fonciers, désormais financés directement par le programme 135, sont des outils indispensables à la politique foncière.....</i>	<i>30</i>
4.2.2. <i>L'objectif de sobriété foncière</i>	<i>31</i>
4.3. Un besoin spécifique d'information statistique et de comparatifs pour éclairer les tensions immobilières locales et les décisions à prendre	31

1. Les zones touristiques cumulent voire intensifient, dans le temps et dans l'espace, les déséquilibres des politiques du logement

1.1. Une demande en croissance continue qui cumule tendances sociologiques structurelles de long terme et évolutions de court terme, liées notamment aux changements des pratiques post crise sanitaire, qui renforcent l'attractivité des zones touristiques

La question du logement s'est imposée à partir de la fin du XIXe siècle en raison de l'exode rural, du développement du salariat lié à l'industrialisation et des mauvaises conditions de logement dans des villes en expansion rapide. Les revendications ouvrières et le développement de l'hygiénisme ont conduit à un premier effort de construction et à une offre sociale. Les destructions liées à la Première Guerre mondiale et le gel des constructions pour le parc locatif privé après le blocage des loyers de 1915 ont créé, dans un contexte de dynamisme démographique à compter des années 40, une pénurie de logements, qui a perduré jusque dans les années 1960, et ont été à l'origine du lancement, avec succès, des aides à la pierre et des grandes opérations urbaines d'intérêt national ou au moins local.

1.1.1. Les tendances de long terme sont à l'origine d'une croissance continue de la demande de logements

En 1980, la France comptait 415 900 logements mis en chantier pour 54 millions d'habitants (soit 7,7 pour 1 000 habitants) contre 357 200 pour 67 millions d'habitants en 2020 (soit 5,8 pour 1000 habitants). Toutes choses égales par ailleurs, l'effort de construction apparaît donc plus faible aujourd'hui qu'en 1980 alors que de nombreux phénomènes, dont la réduction de la taille des ménages et l'allongement de la vie, induisent mécaniquement une augmentation de la demande de logements. Au cours de la même période, l'espérance de vie est ainsi passée de 70,2 ans pour les hommes et 78,4 ans pour les femmes à respectivement 79,5 ans et 85,4 ans. À long terme, l'offre globale de logements disponibles tend donc à évoluer moins vite que la croissance démographique (la population a augmenté en moyenne de 303 000 personnes par an entre 1968 et 2018, soit une croissance de + 0,5 % par an¹), d'autant que la part des logements vacants dans le total du parc est en hausse continue depuis plus de dix ans (7,1 % en 2010 contre 8,3 % en 2020, mais avec de fortes disparités territoriales).

D'un point de vue sociétal, un ensemble d'évolutions structurelles (non spécifiques à la France pour la plupart) confirme la tendance haussière de la demande de logements. C'est notamment le cas des phénomènes de décohabitation², de l'augmentation du nombre de personnes seules (un tiers des ménages ne compte qu'une seule personne³), de la baisse du nombre de familles nombreuses ou encore des désunions et reconfigurations familiales plus fréquentes.

¹ Insee Première n°1865, 50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés, paru le 30/06/2021.

² La décohabitation caractérise le processus par lequel un individu quitte le logement qu'il partageait avec d'autres personnes. Ce phénomène qui concerne les personnes qui vivaient auparavant chez leurs parents (décohabitation parentale), dans leur famille ou avec leur conjoint (séparation ou rupture de l'union) participe au desserrement de la taille des ménages qui est à l'œuvre depuis 1968 et à la hausse continue de la demande de logements.

³ Insee Première n°1663, Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits, paru le 28/08/2017.

Annexe V

Entre 1968 et 2018, la taille des ménages s'est contractée (cf. Tableau 1). Le nombre moyen de personnes par ménage est en effet passé de 3,08 en 1968 à 2,19 en 2018, soit une évolution de 28,9 %, augmentant ainsi le nombre de logements nécessaires pour loger 100 personnes, qui a crû de 40,6 % en cinquante ans.

Tableau 1 : Évolution du nombre d'occupants par résidence principale entre 1968 et 2018

	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2018	Variation sur la période
Nombre moyen d'occupants par logement/Taille moyenne du ménage	3,08	2,90	2,72	2,59	2,42	2,30	2,25	2,19	-28,9 %
Nombre de logements pour loger 100 personnes	32,5	34,5	36,8	38,6	41,4	43,5	44,4	45,7	+40,6 %

Source : Mission d'après l'Insee, dossier complet – France, 21/03/2022.

Ces tendances structurelles (croissance et vieillissement de la population, réduction de la taille des ménages liée aux modes de vie changeants et à la modification des structures familiales) nécessitent des évolutions de l'offre de logements en termes quantitatifs d'abord (40,6 % de plus en 50 ans) et de localisation ensuite.

L'âge du parc privé de logements est par ailleurs relativement élevé, conséquence d'une production très dynamique après la Seconde guerre mondiale et pendant les Trente Glorieuses. Il s'élève à 39 ans en moyenne⁴. Près de 55 % du parc privé a ainsi été construit avant 1974 et près de 33 % des logements du parc privé datent d'avant 1948⁵. La majorité des logements ont un diagnostic de performance énergétique (DPE) compris entre C et E. En effet, seulement 1,9 million de logements sont peu énergivores (étiquettes A et B) et environ 4,8 millions de logements sont très énergivores (étiquettes F et G), soit près de 17 % du parc⁶. Ce parc est enfin mal adapté aux enjeux liés au vieillissement et à l'accessibilité dès lors que plus de 11 millions de logements sont occupés par un ménage dont la personne de référence a 60 ans ou plus⁷.

Le parc privé de logements souffre également d'une perte d'attractivité résidentielle due à des évolutions plus structurelles liées aux dynamiques territoriales (métropolisation, littoralisation, héliotropisme, etc.) qui redistribuent la population française vers les zones touristiques et/ou celles qui connaissent un développement économique. Au cours des dernières années, l'attractivité de l'ouest du pays s'est sensiblement accrue. Les soldes migratoires les plus fortement excédentaires, qui caractérisent les territoires attractifs depuis de nombreuses années, se situent sur le littoral atlantique, le littoral languedocien et dans le quart sud-est (cf. graphique 1).

⁴ Banque des Territoires, L'atlas du logement et des territoires, édition 2018.

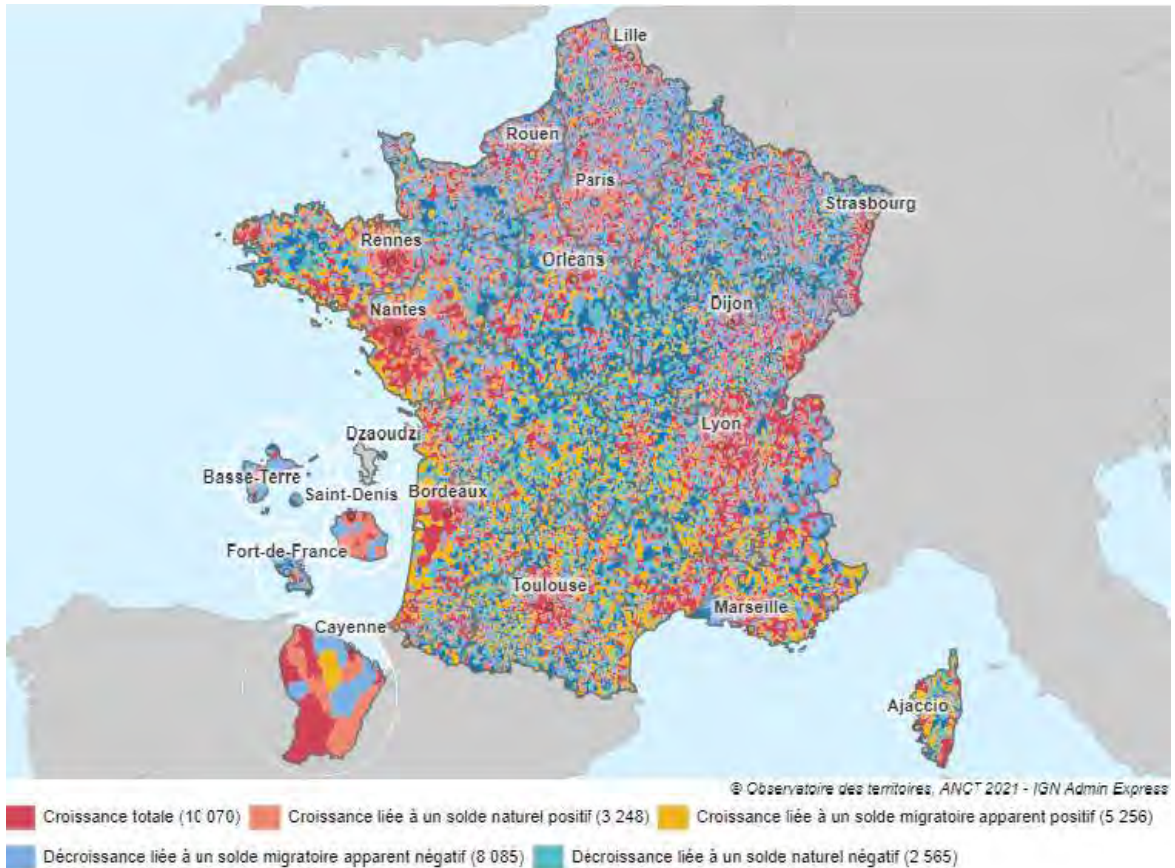
⁵ Agence nationale de l'habitat (Anah), Mémento de l'habitat privé, édition 2019.

⁶ Ministère de la transition écologique, Le parc de logements par classe de consommation énergétique, septembre 2020.

⁷ Agence nationale de l'habitat (Anah), *op. cit.*

Annexe V

Graphique 1 : Typologie des soldes naturels et migratoires (2013-2018)



Source : https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/ouils/cartographie-interactive/#bbox=-1156584,6661338,2805829,1619174&c=indicator&i=insee_rp_evol_1968.typo_snm&s=2013-2018&view=map36.

Afin d'accompagner les nécessaires évolutions du parc, pour répondre à une demande en augmentation continue et qui se déforme, et alors que le poids du logement dans les dépenses des ménages est croissant (cf. *infra*, § 3.1.), la politique publique du logement constitue une part importante des crédits budgétaires et de la dépense fiscale. D'un montant de près de 38 milliards d'euros par an, elle combine des dépenses de natures fort différentes qui vont des aides au logement, qui se décomposent en prestations sociales (20,2 Md€), subventions et bonifications de taux d'intérêt, aux dépenses fiscales (13,9 Md€ en 2020), notamment le taux réduit de TVA (10 %) sur les travaux d'entretien et sur les investissements dans le logement social (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Montants des aides au logement en 2020

Type de dépenses	Montant	Structure
Prestations sociales (consommateurs)	20,2 Md€	53,8 %
Subventions d'exploitation (producteurs)	291 M€	0,8 %
Subventions d'investissement (producteurs)	2,3 Md€	6,2 %
Avantages fiscaux	13,9 Md€	36,9 %
Avantages de taux (producteurs)	893 M€	2,4 %
Total	37,6 Md€	100,0 %

Source : Ministère de la transition écologique, *Comptes du logement 2020*.

Le ministère chargé du logement recense par ailleurs des recettes publiques se rapportant au secteur du logement, et les estime à 78,8 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB en 2020 (TVA sur les activités de production et la vente du neuf, droits de mutation sur les transactions dans l'ancien, taxe foncière, cf. tableau 3).

Annexe V

Si la part des prélèvements liés au logement dans les prélèvements obligatoires progresse (7,7 % en 2020 contre 6,9 % e, 2014), ces derniers sont en repli pour la première fois depuis 2009. Ce sont les prélèvements sur l'investissement en logement (13,3 Md€) qui contribuent le plus à ce repli et notamment la TVA sur la construction de logements neufs fortement impactée par la crise sanitaire.

Tableau 3 : Montants des prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2020

Type de prélèvement	Montant	Structure
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	33,9 Md€	43,0 %
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	16,5 Md€	21,0 %
Prélèvements sur les mutations	15,1 Md€	19,2 %
Prélèvements sur l'investissement en logement	13,3 Md€	16,8 %
Total	78,8 Md€	100,0 %

Source : Ministère de la transition écologique, Comptes du logement 2020.

1.1.2. Une conjoncture particulière dont les effets de moyen terme sont incertains

1.1.2.1. Des taux d'intérêt historiquement bas, y compris en termes réels

Le contexte macroéconomique général n'a pas été sans effet quant au renforcement récent de l'attractivité des actifs immobiliers, alimentant les déséquilibres déjà constatés sur les différents segments du marché du logement, en particulier dans les zones touristiques tendues identifiées dans le cadre de la mission. La capacité d'achat d'un ménage type au début des années 2010 est en effet plus élevée que 30 ans auparavant. Si cette situation est paradoxale, en raison des très fortes hausses (sur moyen terme en tout cas) des prix de l'immobilier, elle est le fruit d'un recours plus aisé au crédit immobilier permis par un desserrement des contraintes liées au crédit bancaire depuis le début des années 2000. Ces évolutions conjoncturelles sont toutefois réversibles, notamment à la date de la mission, au vu des perspectives de resserrement des politiques monétaires face aux pressions inflationnistes⁸.

Les ménages français souhaitant contracter un crédit ont ainsi pu bénéficier à la fois d'une durée d'emprunt plus longue et de prêts moins chers. La durée moyenne des prêts immobiliers accordés aux ménages est passée de 185 mois en moyenne en 2004 à 244 mois en moyenne en 2019⁹. Cet allongement de la durée des emprunts a permis, jusqu'à présent, d'atténuer les conséquences de la hausse des prix des logements, et de maintenir possible l'accès au crédit pour de nombreux candidats à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif.

En outre, pour les ménages souhaitant contracter un crédit, les taux de crédit à l'habitat ont fortement baissé et sont restés, jusqu'ici et avant un retour à une courbe des taux plus « habituelle », largement inférieurs à l'inflation (cf. Graphique 2). Le taux d'intérêt moyen des crédits à l'habitat en 2008 était en effet proche de 5 % contre 1,3 % à la date de la mission, et ce en dépit d'une réappréciation récente¹⁰. Enfin, les banques ont desserré leurs exigences en matière d'apport en deniers. Il est arrivé en effet que ces dernières consentent des crédits à de nouveaux acquéreurs ne disposant d'aucun apport financier.

⁸ Federal Open Market Committee, 4 mai 2022 et ECB amends monetary policy implementation guidelines, 5 mai 2022.

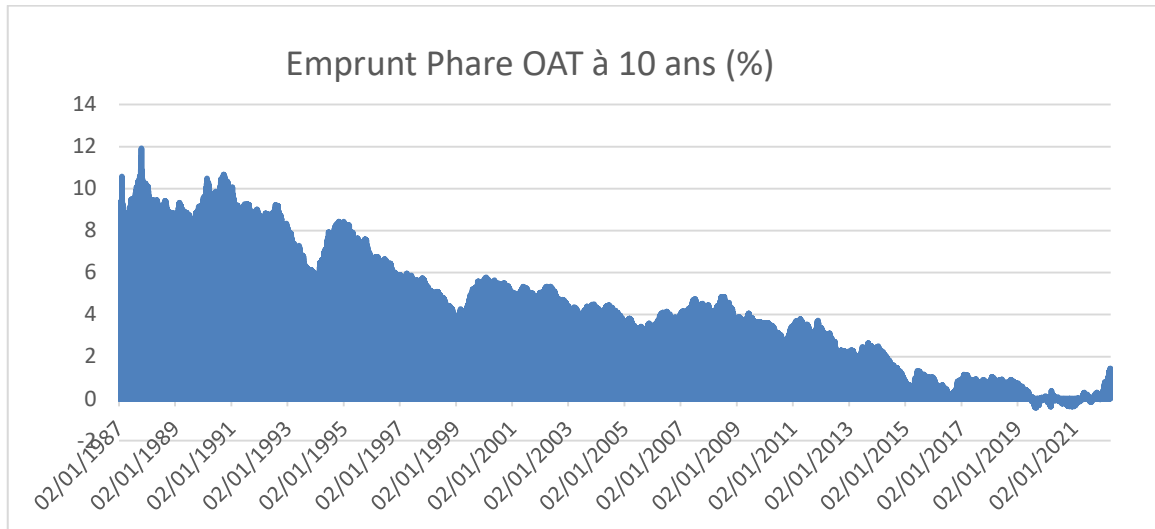
⁹ Banque de France, Analyses et synthèse n°114-2020 : Le financement de l'habitat en 2019.

¹⁰ <https://www.meilleurtaux.com/credit-immobilier/barometre-des-taux.html>.

Annexe V

Par ailleurs, si le montant des apports personnels s'est accru depuis 2000¹¹, sous l'effet de la forte hausse des prix de l'immobilier, cette croissance a été moins que proportionnelle à la hausse des prix puisque la part des apports personnels inférieurs à 10 % du montant de l'achat a augmenté depuis le début des années 2000 (32 % en 2004, 36 % en 2010 et 41 % en 2015). Cet assouplissement des conditions pour emprunter, non sans influence sur la hausse des prix¹², est d'autant plus important que la majorité des nouveaux propriétaires recourt au crédit pour acquérir une résidence principale. La part des achats à crédit est ainsi passée de 83 % en 1984 à 89 % en 2013.

Graphique 2 : Évolution des taux d'intérêt obligataires (OAT à 10 ans)



Source : Banque de France, Taux indicatifs des bons du Trésor et OTA, 29 avril 2022.

Ce contexte macroéconomique, permis par ces diverses évolutions qui se confortent mutuellement, a facilité l'accès à la propriété des ménages français en permettant la solvabilisation des nouveaux projets d'acquisition sous l'effet notamment de la diminution du taux d'effort demandé aux emprunteurs (en dehors de Paris et de la région parisienne, l'ensemble du territoire connaît des taux d'effort moyen allant de 28 à 29 %)¹³. La part de ménages français propriétaires de leur résidence principale est majoritaire et a ainsi progressé de 55,9 % à 57,6 % entre 2001 et 2018 (cf. Graphique 3). Plusieurs propriétaires ont également pu acquérir des biens immobiliers complémentaires, avec une solvabilisation d'autant plus aisée que les biens déjà acquis permettaient de sécuriser les prêteurs. 12,8 % des ménages français¹⁴, soit plus d'un ménage sur huit, détiennent ainsi deux biens, dont l'un d'entre eux a un statut de résidence secondaire. Ces multipropriétaires représentent 24 % des ménages résidant en France.

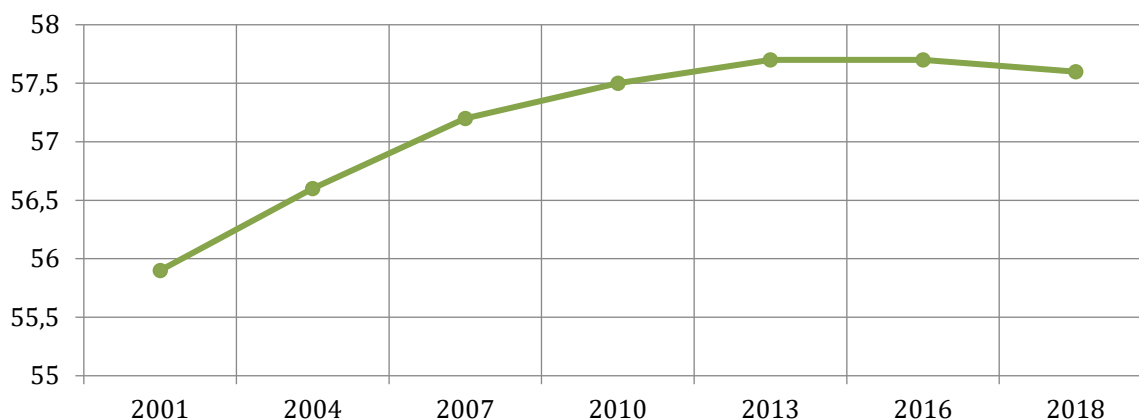
¹¹ Insee, Les conditions de logement en France, édition 2017 - Insee Références, Dossier : L'accès à la propriété en recul depuis la crise de 2008, Céline Arnold et Jocelyn Boussard, paru le 21/02/2017.

¹² D'après la mission, pour un service mensuel de 1000 € sur 20 ans, la capacité d'emprunt est de 150 000 € environ ; à 1,3 % sur la même durée, cette capacité passe à 210 000 €, soit 40 % de plus ; si on augmente la durée à 25 ans, même en supposant un taux relevé à 2 %, la capacité d'emprunt passe à 240 000 €, soit une augmentation de 60 %.

¹³ Plus précisément, le graphique montre, depuis 2013, une stagnation puis un léger déclin de l'accès à la propriété. Cette situation peut s'expliquer par le maintien des prix immobiliers à un niveau élevé et par la stagnation des revenus, qui semble essentiellement provenir de difficultés plus importantes pour les catégories populaires, pour qui « le niveau historiquement bas des taux d'intérêt ne suffit plus à compenser la hausse des prix de l'immobilier » (Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), Accession aidée à la propriété, contexte national, dynamiques territoriales et dispositifs locaux, mars 2022). Cette situation peut aussi être l'effet de parcours de vie plus heurtés avec des changements de profession et de localisation plus fréquents.

¹⁴ Insee références, France portrait social édition 2021, paru le 25/11/2021.

Graphique 3 : Part des ménages propriétaires de leur résidence principale et taux d'accès à la propriété depuis 1984



Source : Mission d'après l'Insee, Tableaux de l'économie française, 26/03/2019.

L'importance de l'investissement sur le marché de l'immobilier s'explique par un attachement patrimonial (le patrimoine brut des ménages est constitué à 61 % de biens immobiliers et près de 58 % des Français sont propriétaires de leur résidence principale¹⁵), mais également par un rendement financier qui s'est amélioré, du fait notamment de nouveaux usages du bien dont la location meublée et de la hausse des prix immobiliers. Par ailleurs, l'immobilier représente un produit de marché à part entière et même le principal actif des ménages acheté à crédit¹⁶, en nombre d'opérations, en montant et en capacité d'endettement. Dans un contexte marqué par l'incertitude (la crise financière de 2008 a encouragé un certain repli des investissements vers des placements jugés plus sûrs, au premier rang desquels la pierre) et grâce aux différentes mesures de soutien public¹⁷, l'immobilier est perçu comme une « valeur refuge » par rapport aux autres types d'investissement (actions notamment).

Ce contexte macroéconomique général doit être pris en compte dans l'analyse des déséquilibres sur les marchés immobiliers et dans la formulation des recommandations visant à lutter contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques.

Les déséquilibres qui peuvent être constatés sur les différents segments du marché du logement dans les zones touristiques sont effet alimentés par la baisse des taux d'intérêt, l'augmentation des quotités prêtées et l'allongement de la durée des prêts, largement permis par la stratégie monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). Toutefois, cette situation est susceptible d'évoluer à court terme (resserrement en cours des politiques monétaires, déjà anticipé par les conventions d'emprunt) et à moyen terme (inflation durablement plus soutenue modifiant en particulier la préférence pour le présent). Les banques sont, par ailleurs, désormais plus exigeantes concernant les dossiers de souscription de prêts. À cet égard, la capacité d'acquérir une résidence secondaire ou un investissement locatif pourrait assez rapidement diminuer, et réduire *de facto* les déséquilibres sur les marchés du logement, notamment dans les zones touristiques tendues, par raréfaction de la demande d'achat de logements compte tenu du durcissement des conditions d'emprunt.

¹⁵ Insee Focus n°176, 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total, paru le 19/12/2019.

¹⁶ En 2015, les biens immobiliers représentent en moyenne 61 % du patrimoine brut des ménages, et pour la moitié des ménages qui détiennent un patrimoine, l'immobilier représente plus de 80 % du patrimoine brut total (Ferrante et al., 2016).

¹⁷ Aides à la pierre perçues par les producteurs (prêt locatif aidé (PLA) jusqu'en 1999, prêt locatif à usage social (PLUS) depuis 2000 et PLA intégration depuis 2000) et aides à l'accession à la propriété : prêt d'accession à la propriété (PAP) en 1977 puis prêt à taux zéro (PTZ) en 1995, etc.

1.1.2.2. Des effets très marqués de la pandémie dont le caractère durable n'est pas encore établi

La pandémie, en augmentant significativement l'épargne des ménages (selon les derniers calculs de la Banque de France, les ménages ont épargné 318 milliards d'euros en 2020 et 2021) dans un contexte de consommation contrainte, a contribué à une hausse significative des transactions immobilières en 2021, particulièrement dynamique dans les régions les plus attractives, notamment au sein des zones touristiques (cf. *infra* § 1.3.1).

La crise sanitaire a également accéléré les modifications des modes de vie et d'habitation. Les nouvelles envies (besoin d'espace et de nature notamment) générées par cette crise et les confinements successifs ont en effet ravivé l'intérêt des Français pour les résidences secondaires qui représentent un logement sur dix. Des travaux reposant sur l'analyse des données de la plateforme meilleursagents.com ont montré un rebond des intentions d'acheter une maison (+7,4 points pendant le premier confinement par rapport à la période pré-Covid)¹⁸. Par ailleurs, au premier semestre 2021, les volumes d'achat des résidences secondaires représentaient 6,3 % des transactions totales, contre 5,5 % au premier semestre 2020.

La crise sanitaire, qui a contribué à l'essor du travail à distance, a également fait naître de nouveaux usages dont la résidence semi-principale ou poly-résidence, mode de vie jusqu'alors réservé aux retraités qui rend davantage poreuse la frontière entre résidence principale et résidence secondaire. Désormais, ceux dont le travail peut s'effectuer au moins en partie loin de leur bureau choisissent, tout en conservant leur logement principal en ville, de délocaliser leur lieu de travail plusieurs jours par semaine dans des pôles urbains secondaires ou des espaces ruraux. Elle a également mis en avant un souhait récent, pour les ménages qui en ont la capacité, de s'éloigner des conurbations. Si la crise sanitaire n'entraîne pas encore de rupture territoriale profonde dans les comportements d'achat et de mobilité, elle accentue des tendances déjà présentes depuis plusieurs années¹⁹, dont la baisse des intentions de rester dans la même aire d'attraction des villes et dans les zones urbaines au profit du rural.

S'il n'est pas encore possible, à ce stade, d'identifier si ces derniers phénomènes sont conjoncturels ou s'ils deviendront au moins en partie structurels, ils confortent, à la date de la mission, une demande de logement particulièrement dynamique et continue mais également non satisfaite, notamment dans les zones attractives comme les territoires touristiques.

¹⁸ Popsu Territoires, Exode urbain ? Petits flux, grands effets : les mobilités résidentielles à l'ère (post-)covid, février 2022.

¹⁹ Popsu Territoires, *op. cit.*

1.2. Une offre très contrainte que les incitations en particulier fiscales ne permettent toujours pas de libérer

1.2.1. Les objectifs de construction n'ont jamais été tenus

La construction et la rénovation constituent le premier levier de lutte contre les déséquilibres des marchés du logement des zones touristiques. Toutefois, malgré de nombreux dispositifs de soutien public²⁰, la croissance du parc, qu'elle soit liée au dynamisme de la construction ou de la rénovation de logements, est insuffisante, notamment dans les zones les plus touristiques et, *a fortiori*, en cas de pics saisonniers de fréquentation. Si les dispositifs fiscaux en vigueur stimulent la construction, ils ne permettent pas de garantir une production de résidences principales sur la durée, et ce alors que, exception faite de l'Allemagne, la France construit davantage de logements comparativement aux autres pays européens (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Construction résidentielle en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) en 2021

État membre	Construction résidentielle en % du PIB
Allemagne	7,2 %
France	6,8 %
Belgique	6,3 %
Danemark	5,6 %
Espagne	5,4 %
Suède	5,3 %
Italie	4,9 %
Portugal	2,7 %
Irlande	2,1 %

Source : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/-/TIPSNA50>.

Toutefois, la construction de logements est insuffisante eu égard à la croissance continue de la demande, et ce d'autant plus qu'une partie des logements est fléchée vers un usage de résidence secondaire.

La Commission Rebsamen a à ce titre pu faire le constat d'une crise de l'offre de logements concentrée dans les zones tendues, et ce dans un contexte de réforme de la fiscalité locale²¹ et de réticence des habitants au développement de nouveaux programmes pour des raisons environnementales. L'offre de logements apparaît en effet insuffisante pour faire face aux besoins à satisfaire, qui ne cessent d'augmenter dans les zones touristiques qui sont particulièrement attractives et se caractérisent par un solde migratoire positif.

²⁰ Incitations à la construction neuve et à la rénovation du parc de logement : Pinel, taux réduits de TVA (TVA à 10 % sur les travaux d'entretien, TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique), MaPrimeRénov', éco-prêt à taux zéro, etc.

²¹ En 2023, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale.

1.2.2. Les zones touristiques tendues présentent des contraintes cumulatives

1.2.2.1. Les lois Montagne et Littoral limitent l'offre foncière

Les zones touristiques situées sur la bande littorale ou en zone de montagne présentent des caractéristiques naturelles qui restreignent *de facto* l'offre foncière. Mais la limitation de l'offre foncière trouve également sa source dans un corpus de normes restrictives en matière notamment d'usage des sols, de risques naturels et de protection des espaces fragiles. Les zones touristiques connaissent, en effet, des contraintes supplémentaires en raison de l'application sur leur territoire de mesures particulières issues notamment de la loi Montagne²² et de la loi Littoral²³.

Parmi les 1 027 communes tendues caractérisées comme touristiques par la mission²⁴, 826 sont ainsi soumises à l'une ou l'autre au moins des lois Montagne et Littoral, soit 80 % des communes touristiques (cf. Tableau 5). Plus précisément, 345 d'entre elles sont soumises à loi Montagne (34 %), 481 à la loi Littoral (47 %) et 97 aux deux réglementations (9 %), en particulier en Corse.

Tableau 5 : Nombre de communes soumises à la loi Montagne et à la loi Littoral

Catégories	Loi Montagne	Loi Littoral	Loi Montagne et loi Littoral	Autres	Total
Communes non touristiques de France métropolitaine	5 616	1 212	155	27 982	34 965
1027 communes tendues touristiques	345	481	97	104	1 027

Source : Mission à partir des données de l'Observatoire des territoires et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 2022.

Ces réglementations fixent un cadre juridique à la recherche d'un équilibre entre, d'une part, le développement économique et touristique et, d'autre part, la protection des espaces littoraux et montagnards dans une perspective d'aménagement équilibré et durable. Ces restrictions peuvent être renforcées par des contraintes liées aux risques naturels (zones inondables, de submersion marine, retrait du trait de côte, risque d'avalanches) sans compter les contraintes techniques qui peuvent être imposées par le milieu (zones sismiques, reliefs).

Elles établissent également des règles d'urbanisme précises. Afin de lutter contre le mitage du territoire, l'extension de l'urbanisation doit notamment être réalisée en continuité des constructions existantes et prévue dans les documents de planification du type schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou plan local d'urbanisme (PLU). Sur une bande de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, toute construction en dehors des espaces urbanisés est par ailleurs interdite sauf pour les activités qui exigent la proximité immédiate de l'eau. Ces réglementations ont permis de sanctuariser le littoral et les zones de montagne ainsi que de préserver leur naturalité et biodiversité, ce qui participe à leur attractivité touristique.

²² Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne » complétée notamment par la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II ».

²³ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

²⁴ Cf. Annexe III.

Toutefois, ces contraintes d'urbanisme, qui peuvent se cumuler notamment dans les Alpes-Maritimes et en Corse, imposent une urbanisation réduite et limitent la production de constructions neuves ainsi que les possibilités d'extension dans des territoires où la demande est souvent plus forte qu'ailleurs. Les déséquilibres entre l'offre et la demande y sont donc accentués, l'offre plus contrainte qu'ailleurs, la demande étant plus abondante. Ces contraintes d'urbanisme sont notamment à l'origine d'un accroissement des prix du foncier dans les zones touristiques du littoral ou en stations de montagne par deux canaux distincts²⁵ : un effet rareté, d'une part, qui restreint ainsi l'offre foncière et un effet aménité, d'autre part, dès lors que le maintien à l'état naturel produit des aménités localisées intégrées dans le prix. Cette limitation de l'offre foncière, combinée à une demande dynamique (cf. *supra*, § 1.1.1.) produit de fortes tensions sur le marché immobilier. Certaines communes sont face à une grande difficulté voire dans l'impossibilité de produire du logement neuf²⁶. Certains segments, comme la primo-accession ou le logement social, sont quant à eux sous-représentés²⁷.

1.2.2.2. Les prescriptions issues de la loi climat et résilience, dont la « Zéro Artificialisation Nette » restreignent encore davantage l'offre foncière

La contrainte exercée sur le foncier pour les constructions neuves est, également, renforcée à terme par la démarche « Zéro Artificialisation Nette » portée par la loi Climat et résilience²⁸ dont l'objectif est de répondre à l'artificialisation continue des sols. Conséquence directe de l'extension urbaine et de la construction de nouveaux habitats, l'artificialisation des sols est l'une des premières causes du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité et de la diminution des espaces agricoles, naturels et forestiers. Selon les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), les espaces naturels et agricoles ont ainsi perdu presque 31 000 hectares en 2019 au profit de l'urbanisation. Dès lors, l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » consiste à imposer aux territoires de réduire de 50 % le rythme de l'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2050, tout en laissant la possibilité de compenser cette artificialisation, ce qui aura, à terme, une incidence sur l'offre du foncier.

Par ailleurs, dans les communes exposées à un risque de recul du trait de côte, de nouvelles contraintes s'ajoutent sur le foncier. Les maires devront réaliser des cartes du risque de recul du littoral à 30 ans et 100 ans qui serviront, par la suite, de base à de nouvelles règles d'aménagement du territoire, pouvant aller jusqu'à des interdictions de construire. En effet, dans les zones exposées à l'horizon de 30 ans, les nouvelles constructions seront interdites (sauf exceptions pour l'extension de bâtiments existants ou l'installation de services publics et de nouvelles activités économiques nécessitant la « *proximité immédiate* » de la mer). Les zones à l'horizon 100 ans resteront quant à elles constructibles, mais avec à terme une obligation de démolition quand la menace se rapprochera.

²⁵ Lecat, 2006 ; L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers, Une approche comparative des côtes basque et charentaise, Jeanne Dachary-Bernard, Frédéric Gaschet, Sandrine Lyser, Guillaume Pouyanne et Stéphane Virol, 2011.

²⁶ À Saint-Raphaël, seulement 16 % de la surface du territoire est constructible et est par ailleurs déjà construite.

²⁷ Cete, 2007 ; L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers, *op. cit.*

²⁸ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

1.2.2.3. Longtemps majoritaire, la part de l'habitat individuel diminue légèrement au profit du logement collectif

En 2018, l'habitat individuel représente 55,2 % des logements (cf. Tableau 6) sur l'ensemble du territoire métropolitain, soit davantage que dans une majorité des pays d'Europe (en 2020, 52,8 % de la population européenne vit dans une maison contre 46,2 % dans un appartement²⁹). Ce type d'habitat est majoritaire parmi les résidences principales comme les résidences secondaires et les logements occasionnels. Les Français préfèrent ainsi depuis longtemps l'habitat individuel. En 1945, dans une enquête d'Alain Girard et Jean Stoetzel, 72 % des sondés se prononçaient en faveur de la maison individuelle. Aujourd'hui, ce sont 76 % des Français qui préféreraient vivre dans une maison individuelle isolée ou dans un ensemble pavillonnaire [Damon, 2017].

Tableau 6 : Répartition du parc de logements en 2018

Catégories	Logements	Maisons	Appartements	Taux maisons	Taux appartements
Communes non touristiques de France métropolitaine	31 489 717	17 746 911	13 423 199	56,4 %	42,6 %
1027 communes tendues touristiques	3 819 996	1 761 022	2 016 023	46,1 %	52,8 %
Total France métropolitaine	35 309 712	19 507 933	15 439 222	55,2 %	43,7 %

Source : Mission d'après le recensement Insee, 2018.

Toutefois, depuis 2006, la part de l'habitat individuel diminue légèrement dès lors que le nombre de logements collectifs augmente plus vite, et ce jusqu'à deux fois plus vite entre 2016 et 2021 (cf. tableau 7). En effet, alors que le nombre de logements individuels a augmenté de 0,6 % entre 2016 et 2021, celui des logements collectifs a connu une progression de 1,3 %. Depuis 2013, les logements achevés sont ainsi plus souvent collectifs qu'individuels.

Tableau 7 : Évolution annuelle moyenne du nombre de logements par type d'habitat

Type de logement	1986-1991	1991-1996	1996-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2016	2016-2021
Logements individuels	1,2 %	0,9 %	1,1 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	0,6 %
Logements collectifs	1,1 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %
Ensemble	1,1 %	1,0 %	1,0 %	1,2 %	1,1 %	1,1 %	0,9 %

Source : Insee et ministère de la transition écologique et solidaire, service de la donnée et des études statistiques (SDES), estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier 2021.

La répartition entre l'habitat individuel et le logement collectif est inversée entre les communes identifiées communes touristiques par la mission et les communes non touristiques (56 % de maisons et 43 % d'appartements contre 46 % et 53 %), soit 20 à 25 % moins de maisons et plus d'appartements, avec une forte hétérogénéité au sein de ces territoires. La mission a intégré les 1 027 communes tendues caractérisées comme touristiques³⁰ au sein de cinq grandes sous-catégories : les communes situées sur le littoral atlantique (hors Bretagne), les communes situées sur le littoral méditerranéen et en Corse, les communes situées en Bretagne et en Normandie, les communes soumises à la loi Montagne ainsi qu'un ensemble d'autres communes ne répondant pas aux précédents critères. Ainsi,

²⁹ Eurostat, Housing in Europe, 2021 interactive edition.

³⁰ La mission (cf. Annexe III) a procédé à une analyse statistique exhaustive sur l'ensemble des communes de métropole pour caractériser de manière objective leur « touristicité », au vu de leur activité économique (secteurs et saisonnalité), de leur éligibilité aux lois Montagne et Littoral, des spécificités de leurs marchés immobiliers, pour identifier par un algorithme classant (*clustering* statistique) des communes touristiques (1 027 communes) tendues au point de vue du logement.

alors que les maisons représentent 62 % du parc de logement sur le littoral atlantique (hors Bretagne), seulement 28 % du parc immobilier est composé de maisons individuelles à la montagne (cf. Tableau 8).

Tableau 8 : Taux de maisons et d'appartements par rapport au nombre de logements en 2018

Sous-catégories de communes tendues caractérisées comme touristiques	Taux de maisons	Taux d'appartements
Littoral atlantique hors Bretagne	62 %	37 %
Littoral méditerranéen et Corse	37 %	62 %
Bretagne et Normandie	58 %	41 %
Montagne	28 %	71 %
Autres	51 %	47 %

Source : Mission d'après le recensement Insee, 2018.

1.2.2.4. Peu d'appétence ou de facilité pour rénover et faire du bâti sur le bâti

Les divers entretiens qualitatifs menés par la mission ont montré qu'il peut exister, outre des réglementations spécifiques (cf. *supra*, § 1.2.2.1 et § 1.2.2.2.), une faible appétence des élus à densifier leur territoire. Ces derniers peuvent faire face à des injonctions contradictoires : il leur est demandé, d'une part, de construire plus pour faire face à la demande croissante et, d'autre part, de construire le moins possible de crainte d'une réaction négative des habitants pour des raisons environnementales ou de trop forte densité, voire d'opposition à l'arrivée de nouveaux habitants.

Les maires bâtisseurs sont également confrontés, dans leur objectif d'augmentation de la taille du parc de logements disponibles, à plusieurs problématiques. Les opérations foncières sont de plus en plus coûteuses. En effet, entre 2000 et 2018, les prix des logements anciens et neufs en France métropolitaine ont augmenté de 115 %³¹. Durant cette période, le coût de la construction n'a progressé que de 50 %, la hausse des prix des logements s'expliquerait donc d'abord et principalement par la hausse des prix des terrains.

1.2.3. Les zones touristiques tendues connaissent une progression similaire du nombre de nouveaux logements par rapport aux zones non touristiques

Les zones touristiques tendues connaissent une progression similaire du nombre de nouveaux logements construits en comparaison avec les zones non touristiques (cf. tableau 9), et ce alors que la demande de logements est en extension continue. En effet, entre 2008 et 2018, près de 3,1 millions de logements supplémentaires ont été construits, soit une progression de 11 % du parc de logements. Au sein des 1027 communes tendues caractérisées comme touristiques par la mission, cette évolution s'élève à 10,5 %.

Tableau 9 : Nombre de nouveaux logements entre 2008 et 2018

Catégories	Logements en 2008	Logements en 2018	Évolution du parc	Taux d'évolution
Communes non touristiques de métropole	28 361 487	31 489 717	3 128 230	11,0 %
1027 communes tendues touristiques, dont :	3 457 264	3 819 996	362 732	10,5 %
▪ Littoral atlantique hors Bretagne	787 845	879 665	82 820	10,5 %
▪ Littoral méditerranéen et Corse	1 413 011	1 557 915	144 904	10,3 %
▪ Bretagne et Normandie	634 430	696 633	62 204	9,8 %

³¹ Notaires de France, Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplé entre 2000 et 2018, avril 2020.

Annexe V

Catégories	Logements en 2008	Logements en 2018	Évolution du parc	Taux d'évolution
▪ Montagne	447 927	501 780	53 853	12,0 %
▪ Autres	174 051	193 002	18 951	10,9 %

Source : Missions d'après le recensement Insee 2018.

Les écarts sont faibles : si la construction est un peu moins dynamique en Bretagne et en Normandie (+9,8 %) et au contraire un peu plus forte dans les territoires de montagne (+12 %), les taux de progression de la construction de nouveaux logements s'écartent peu de la moyenne de 10,5 % dans l'ensemble des zones touristiques tendues entre 2008 et 2018. Ces données ne différencient toutefois pas les logements destinés à devenir des résidences principales de ceux devenant des résidences secondaires.

1.3. Un marché en déséquilibre qui s'ajuste par la hausse continue des prix des biens immobiliers, et une concentration patrimoniale à l'instar d'autres actifs

1.3.1. Alors que les zones touristiques tendues sont plus attractives, le taux de rotation dans le parc de logements est similaire à celui des zones non touristiques

En 2021, 1,18 million de transactions sur des logements anciens ont été recensées par la Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM), soit 158 000 transactions de plus qu'en 2020 et 113 000 transactions de plus qu'en 2019. Ce chiffre dépasse de 60 % le niveau moyen des transactions du marché immobilier de 2010 à 2014 (environ 738 000 transactions annuelles). Cette hausse très significative des transactions immobilières est liée à la pandémie qui a entraîné un report en 2021 des transactions qui n'ont pu être réalisées en 2020. La crise sanitaire a par ailleurs permis aux ménages français de se constituer une forte épargne liée à la baisse de leurs consommations et a pu conforter certains projets personnels de mobilité.

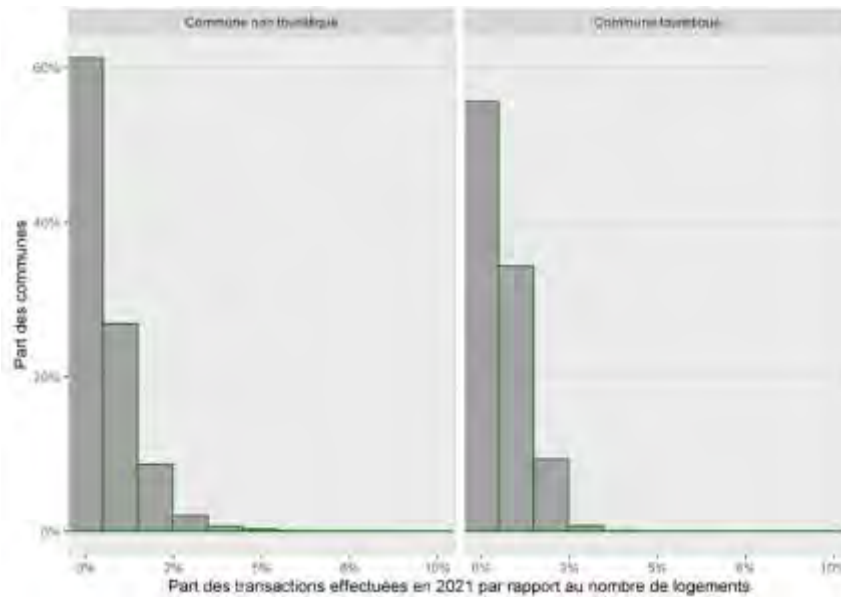
En matière de transactions immobilières, le taux de rotation ne diffère pas fondamentalement selon la « touristicité » (cf. graphique 4). En effet, alors que les communes touristiques sont plus attractives (cf. *supra*, § 1.1.1. notamment), le taux de rotation du parc de logements n'y est que légèrement plus élevé (2,4 % contre 2,2 % ; cf. tableau 10) alors que la demande y est plus forte.

Tableau 10 : Nombre de transactions annuel sur le nombre de logements en 2021

Catégories	Taux de transaction 2021
Communes non touristiques de France métropolitaine	2,2 %
1027 communes tendues touristiques	2,4 %
Total France métropolitaine	2,2 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques, 2022.

Graphique 4 : Distribution de la part des transactions immobilières dans le nombre de logements



Source : Données déclaratives de TVA 2019, DPAE 2019, DVF, calculs IGF pôle sciences des données. *Note de lecture* : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

Lecture : Dans les communes non touristiques, pour 60 % d'entre elles, le taux de rotation est quasi-nul, et pour un peu moins de 10 % d'entre-elles, il se situe un peu en-dessous de 2 %.

1.3.2. L'offre limitée de logements a une incidence sur les prix de l'immobilier

L'offre contrainte a une incidence sur les ajustements du marché de l'immobilier, notamment ses prix qui connaissent une hausse durable dans l'ensemble du territoire métropolitain. Selon l'Insee, entre 2010 et 2021, l'indice des prix des logements a augmenté de près de 32 %, et ce pour tout type d'habitat (logements individuels et collectifs, neufs et anciens)³². Cette hausse moyenne cache de fortes disparités territoriales, en particulier en fonction de la « touristicité ».

Les communes touristiques ont des prix du logement au mètre carré en moyenne plus élevés de 1 000 euros par rapport au reste des communes (cf. tableau 11). Par ailleurs, les écarts de prix sont beaucoup plus importants au sein des communes touristiques. Le prix moyen du mètre carré des communes non touristiques varie ainsi jusqu'à 5 000 euros (hormis l'Île-de-France et certaines métropoles régionales) tandis que dans les communes touristiques, il peut atteindre 10 190 euros, comme à Courchevel par exemple (cf. graphique 5)³³.

³² Insee, Indice des prix des logements (neufs et anciens) – Brut – Base 100 en moyenne annuelle 2015.

³³ Ces écarts de prix doivent être relativisés, d'une part ceux-ci comparent des territoires différents par leur « touristicité » et leur population, d'autre part, les zones touristiques n'incluent pas les métropoles où les prix au mètre carré sont en général sensiblement plus élevés que la moyenne nationale. À titre d'illustration, le prix moyen à Bordeaux est de 4 795 €/m² et à Lyon de 5 321 €/m², selon Se Loger en février 2022.

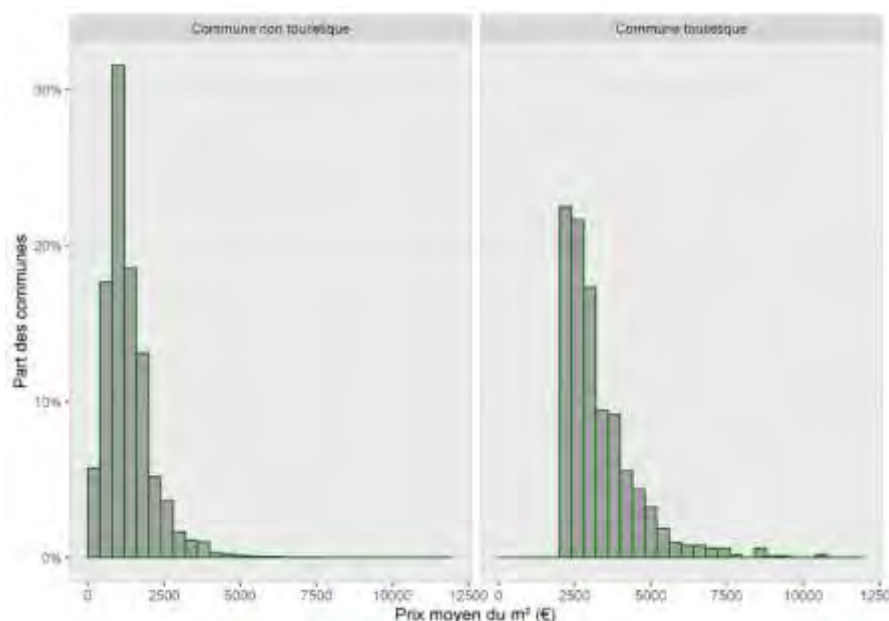
Annexe V

Tableau 11 : Prix moyen au m² des logements pondéré par la population des communes

Catégories	Prix/m ² en 2017	Prix/m ² en 2021	Évolution
Communes non touristiques de France métropolitaine	1 751 €	2 058 €	+16,4 %
1027 communes tendues touristiques	2 586 €	3 069 €	+20,6 %
Total France métropolitaine	1 806 €	2 123 €	+16,7 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques, 2022.

Graphique 5 : Distribution du prix moyen au m²



Source : TVA 2019 et DVF (DGFIP), DPAE 2019 (URSSAF), recensement de la population 2018 (Insee), calculs IGF pôle sciences des données. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l’algorithme de clustering.

Les prix des logements à l’achat progressent, par ailleurs, plus rapidement et plus fortement dans les zones touristiques tendues. En effet, ceux-ci ont connu une progression de 20,6 % entre 2017 et 2021 contre 16,4 % dans les autres communes (cf. tableau 11). Les loyers sont également en moyenne plus élevés au sein des communes touristiques (11,99 €/m² contre 10,62 €/m² dans les communes non touristiques), même si la hausse des prix locatifs est plus mesurée comparée à celle des logements (cf. Tableau 12). Ces écarts doivent également être nuancés avec les prix de l’Île-de-France ou de certaines métropoles régionales.

Tableau 12 : Prix moyen au m² des loyers pondéré par la population des communes

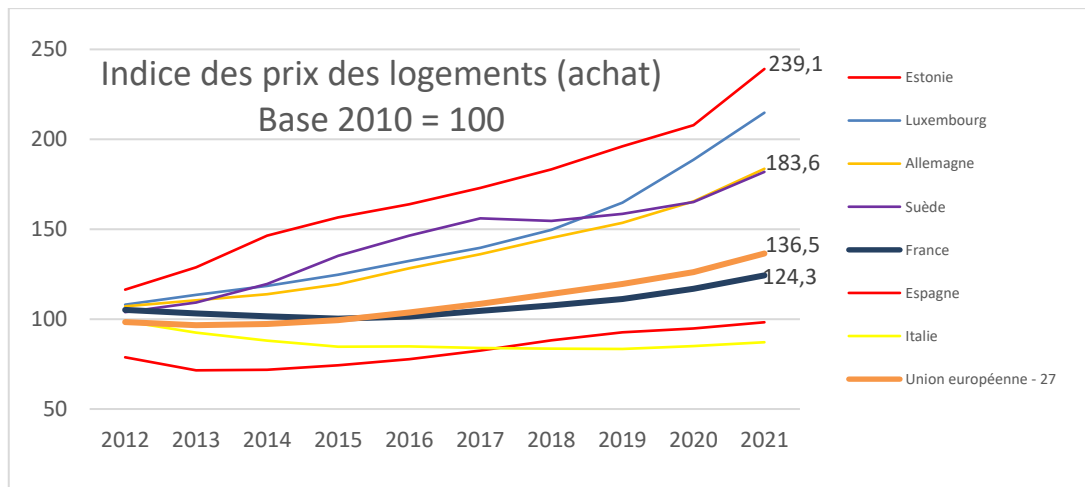
Catégories	Loyer/49 m ²
Communes non touristiques de France métropolitaine	11,99 €
1027 communes tendues touristiques	10,62 €
Total	10,71 €

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques, 2022.

Cette inflation des prix du logement a favorisé les ménages propriétaires, qui voient leur patrimoine prendre de la valeur, et a entraîné une croissance des inégalités répartie inégalement dans l'espace. En effet, les prix de l'immobilier progressent plus rapidement que le revenu disponible des ménages (+135 % sur les prix de l'immobilier ancien entre 1998 et 2018 selon l'indice Notaires-Insee, contre +40 % pour le revenu disponible par ménage), ce qui a pour effet de réduire l'accès à la propriété des ménages appartenant au bas de la distribution des niveaux de vie. Cette situation est d'autant plus prégnante au sein des zones touristiques tendues, que celles-ci sont marquées par une offre largement inférieure à la demande.

Il convient toutefois de noter que la hausse des prix des logements à l'achat reste, en France, moins dynamique que la moyenne européenne (cf. Graphique 6).

Graphique 6 : Comparaison de l'évolution des prix des logements (à l'achat) au sein de l'Union Européenne, de 2012 à 2021 (base 2010)



Source : Base de données - Prix des logements - Eurostat (europa.eu), <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/housing-price-statistics/data/database>, 9 mai 2022.

1.3.3. L'importance des multipropriétaires pose également la question de la répartition de la ressource rare que constitue aujourd'hui le logement

La rareté de l'offre de logement est d'autant plus prégnante que près d'un quart des ménages français sont propriétaires de plusieurs logements³⁴. Ces ménages multipropriétaires, qui sont plus âgés et plus aisés que l'ensemble des ménages et dont la capacité d'épargne est plus importante, détiennent 68 % du parc de logements des particuliers, soit plus des deux tiers.

Parmi ces multipropriétaires, 12,8 % disposent de deux biens immobiliers soit plus d'un ménage sur huit (cf. Tableau 13). Ces logements supplémentaires, qui reflètent une logique d'accumulation patrimoniale, servent généralement de résidence secondaire ou d'investissement locatif, notamment dès le troisième logement possédé. En effet, la moitié des ménages multipropriétaires possèdent au moins un logement mis en location, contre 13 % pour l'ensemble des ménages. La propriété des logements en location est par ailleurs très concentrée : les ménages propriétaires d'au moins 5 logements représentent 3,5 % des ménages, mais détiennent 50 % des logements en location possédés par des particuliers³⁵.

³⁴ Insee, France Portrait Social, édition 2021, paru le 25/11/2021.

³⁵ *Ibid.*

Tableau 13 : Répartition des ménages et des logements selon le nombre de logements possédés

Nombre de logements possédés	Ménages
0	41,9 %
1	34,1 %
2	12,8 %
3 à 4	7,7 %
5 à 9	2,9 %
10 à 19	0,5 %
20 ou plus	0,1 %

Source : Insee, France Portrait Social, édition 2021, 25/11/2021.

1.4. Les zones touristiques intensifient ces tensions dans le temps (saisonnalité) et dans l'espace (littoral et montagne) sous forte contrainte foncière

1.4.1. Le parc de logements français est l'un des plus importants d'Europe.

Avec 37 millions d'unités au 1^{er} janvier 2020³⁶, le parc de logement français est l'un des plus importants d'Europe (42 millions de logements en Allemagne, 31 millions en Italie, 26 millions en Espagne et 24 millions au Royaume-Uni). Depuis 30 ans, ce dernier augmente en moyenne de 1,1 % par an. Entre 2010 et 2020, 3,6 millions de logements supplémentaires ont été recensés, soit une progression de 10,9 %. Chaque année, le parc total progresse ainsi d'environ 350 000 logements en moyenne³⁷.

Cette évolution résulte essentiellement de la construction neuve, mais aussi de mouvements affectant le parc existant : démolitions, restructurations, rénovations et changements d'affectation. Avec 556 logements pour 1 000 habitants en 2021 en France métropolitaine contre 400 en moyenne dans les pays de l'OCDE³⁸, le parc de logements français est l'un des plus importants des pays européens. Le stock de logements est donc supérieur en France comparativement aux autres pays d'Europe (cf. Tableau 14). En effet, en 2017, seulement 284 816 constructions de logements ont été satisfaites en Allemagne contre un besoin annuel à satisfaire de 400 000 unités, soit un écart de 29 %.

L'écart entre la demande théorique globale à satisfaire et ce qui est effectivement produit atteint même 44,5 % en Suède et 53 % au Royaume-Uni. Toutefois, et en particulier dans les zones touristiques, la croissance dynamique du parc de logements ne parvient pas à satisfaire une demande de logement, elle-même croissante, pour des raisons notamment démographiques mais aussi sociologiques (cf. *supra*, § 1.1.1.). En France, ces zones, identifiées dans le cadre d'une analyse prospective de la demande de logement³⁹ sont principalement les zones littorales de l'Ouest et du Sud du territoire métropolitain français.

³⁶ Insee Focus n°217, 37 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2020, paru le 08/12/2020.

³⁷ Insee première n°1865, paru le 30/06/2021.

³⁸ OCDE, *Housing policy toolkit*, 2022.

³⁹ Utilisation de l'outil OTELO.

Tableau 14 : Détermination des besoins de logements en Allemagne, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suède

Pays	Période de référence	Besoin de logements estimé	Besoin annuel de logements à satisfaire (A)	Besoin de logements effectivement satisfait	(B) Écart par rapport à la cible annuelle (A-B)	Écart par rapport à la cible annuelle
Allemagne	2016-2020	1 600 000	400 000	284 816 (2017)	115 184	29 %
Irlande	2016-2020	81 118	20 280	14 932 (2016)	5 348	26 %
Royaume-Uni	2018-2031	4 420 000	340 000	160 000 (2017)	180 000	53 %
Suède	2018-2025	600 000	93 000	51 600 (2018)	41 400	44,5 %

Source : OCDE, *Housing Europe*, « Affordability in housing construction », 2018.

1.4.2. La « touristicité » ne s'accompagne pas nécessairement de capacités d'accueil suffisantes, ce qui peut induire une surtension sur le parc locatif privé

L'attractivité touristique d'un territoire génère une tension, souvent concentrée dans le temps et dans l'espace, qui vient se cumuler avec des déséquilibres déjà préexistants sur l'ensemble de l'année pour des territoires attractifs (excédent migratoire, foncier en moyenne plus rare, plus cher et plus contraint qu'ailleurs) et qui a une incidence sur la capacité de logement de l'ensemble de la population permanente et non-permanente (résidents secondaires et touristes).

Les communes touristiques peuvent devoir faire face, lors des pics saisonniers estivaux, à une multiplication par dix de leur population qui entraîne des tensions immobilières et peut donner lieu à des dilemmes pour les élus entre promotion du tourisme et développement d'une population de résidents à l'année. Ces tensions sont renforcées par le fait que l'offre touristique française et notamment hôtelière est parfois qualitativement insuffisante voire obsolète, alors que des capacités abondantes et attractives sont un élément de baisse de la pression immobilière dans les zones touristiques.

Si les nombreux grands ensembles touristiques construits dans les années 1970 ont permis de générer d'importantes retombées économiques pour les communes touristiques, l'inadaptation de ces hébergements entraîne aujourd'hui un déport sur les meublés touristiques, qui est susceptible de générer des tensions sur le parc locatif privé, notamment sur les logements de petite taille. Cette situation est favorisée par l'ensemble des avantages fiscaux qui ont été instaurés afin de privilégier les investissements locatifs, aux fins d'encouragement du tourisme, notamment mais pas uniquement dans les zones rurales (cf. Annexe VI).

2. Les zones touristiques se caractérisent par des prix élevés voire très élevés pour les zones tendues, mais aussi d'autres caractéristiques sur les marchés immobiliers

2.1. La concurrence des usages s'y exerce de manière non spécifique, mais parfois avec une intensité plus forte

2.1.1. La proportion des résidences principales dans le parc de logements est restée globalement stable dans les communes touristiques

Au 1^{er} janvier 2018, la France métropolitaine compte près de 29 millions de résidences principales soit 82,1 % de l'ensemble du parc de logements (cf. tableau 15). Le taux de résidences principales est beaucoup plus faible dans les 1 027 communes tendues caractérisées comme touristiques par la mission (55,5 %) en raison de l'importance du nombre de résidences secondaires dans ces territoires attractifs situés sur le littoral ou en montagne.

Tableau 15 : Nombre et taux de résidences principales dans l'ensemble du parc immobilier

Catégories	Logements	Résidences principales	Taux de résidences principales
Communes non touristiques de métropole	31 489 717	26 881 052	85,4 %
1027 communes tendues touristiques	3 819 996	2 118 617	55,5 %
Total France métropolitaine	35 309 712	28 999 669	82,1 %

Source : Mission d'après le recensement Insee, 2018.

Toutefois, si le taux de résidences principales a diminué dans les zones non touristiques, il reste stable dans les communes touristiques (cf. tableau 16). En dix ans, entre 2008 et 2018, alors que le taux de résidences principales a diminué de 2 % dans l'ensemble du territoire métropolitain au profit des résidences secondaires et des logements vacants, ce dernier a stagné autour de 55,5 % dans les communes touristiques.

Cette situation cache, cependant, certaines disparités de dynamiques observables au sein des zones touristiques et entre elles. Alors que les communes touristiques situées en montagne connaissent une légère attrition du taux de leurs résidences principales (-1 %), et ce alors même que ce dernier est particulièrement faible, le taux des résidences principales dans les communes du littoral atlantique (hors Bretagne) a progressé de 4 %.

Tableau 16 : Progression de la part de résidences principales (RP) entre 2008 et 2018

Catégories	Taux de RP 2008	Taux de RP 2018	Évolution
Communes non touristiques de métropole	87,1 %	85,4 %	-2 %
1027 communes tendues touristiques, dont :	55,5 %	55,5 %	0 %
▪ Littoral atlantique hors Bretagne	53,9 %	56,2 %	4 %
▪ Littoral méditerranéen et Corse	58,3 %	57,7 %	-1 %
▪ Bretagne et Normandie	65,3 %	63,9 %	-2 %
▪ Montagne	35,3 %	35,0 %	-1 %
▪ Autres	56,6 %	56,6 %	0 %
Total France métropolitaine	83,6 %	82,1 %	-2 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques et d'après l'Insee, 2008-2018.

2.1.2. La proportion de résidences secondaires dans le parc de logements est très supérieure dans les communes touristiques à celle constatée dans les autres communes

La France métropolitaine compte près de 3,5 millions de résidences secondaires⁴⁰ en 2018, soit un logement sur dix. Parmi celles détenues par un ménage résidant en France, deux sur trois le sont par un ménage de 60 ans ou plus, et même trois sur quatre dans certaines zones littorales. Elles sont par ailleurs détenues à 34 % par 10 % des ménages les plus aisés. Depuis le début des années 2008, le nombre de résidences secondaires augmente plus vite que l'ensemble du parc. Ces résidences se trouvent essentiellement sur le littoral (40 %) ou en zone Montagne au sens des lois dites « Montagne » (16 %).

Dans les communes touristiques, elles représentent 39,9 % du parc immobilier, en légère diminution par rapport à 2008 (-1,3 % ; cf. Tableau 18), en lien avec la progression de la vacance (cf. *infra*, § 2.1.3.). Localement, ces dernières peuvent toutefois représenter une part très importante du parc de logements : 57 % des 1 027 communes tendues caractérisées comme touristiques ont un taux de résidences secondaires supérieur à 40 %.

Tableau 17 : Nombre et taux de résidences secondaires (RS) dans le parc immobilier

Catégories	Logements	Résidences secondaires	Taux de RS 2018
Communes non touristiques de métropole	31 489 717	1 941 050	6,2 %
1027 communes tendues touristiques	3 819 996	1 524 462	39,9 %
Total France métropolitaine	35 309 712	3 465 512	9,8 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques et d'après l'Insee, 2018.

Dans ces zones touristiques, où les prix de l'immobilier sont plus élevés, la forte demande de logements secondaires peut constituer une forme de concurrence vis-à-vis de l'habitat permanent. Ainsi, si les résidences secondaires sont une composante du développement et de l'attractivité des zones touristiques (le temps passé dans la résidence secondaire peut être court mais la consommation de produits et de services sur le territoire peut s'avérer importante), elles peuvent participer à la tension du marché du logement et contribuer à une réduction relative de la capacité d'accueil des résidents permanents.

Tableau 18 : Progression de la part de résidences secondaires entre 2008 et 2018

Catégories	Taux de RS 2008	Taux de RS 2018	Évol.
Communes non touristiques de métropole	6,0 %	6,2 %	2,7 %
1027 communes tendues touristiques, dont :	40,4 %	39,9 %	-1,3 %
▪ Littoral atlantique hors Bretagne	42,6 %	39,6 %	-7,0 %
▪ Littoral méditerranéen & Corse	37,4 %	37,8 %	1,0 %
▪ Montagne	61,6 %	61,6 %	0,0 %
▪ Bretagne et Normandie	29,9 %	30,1 %	0,6 %
▪ Autres	38,5 %	37,3 %	-3 %
Total France métropolitaine	9,7 %	9,8 %	0,8 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques et d'après l'Insee, 2008-2018.

⁴⁰ L'Insee définit les résidences secondaires comme des locaux meublés, affectés à l'habitation, non occupés en permanence et soumis à la taxe d'habitation. Elles peuvent appartenir à des personnes ayant leur résidence principale en France ou à l'étranger.

2.1.3. La vacance de logements est globalement plus faible dans les communes touristiques que dans les autres communes

Près de 2,8 millions de logements sont vacants⁴¹ dans l'ensemble du parc immobilier en 2018. La vacance augmente fortement depuis 2008, et ce alors que la demande de logements est en progression continue. En effet, la part des logements vacants dans l'ensemble du parc est passée de 6,6 % en 2008 à 8,1 % en 2018, soit une progression de 21,8 % (cf. tableau 19). Selon l'Insee, elle peut provenir d'une inadéquation de l'offre avec la demande sur le marché du logement (en matière notamment de taille, de localisation ou de prix), être liée à des logements en mauvais état ou encore à l'attente du règlement d'une succession. Le phénomène de vacance peut également être la conséquence du départ en maison de retraite de personnes âgées, sans que le logement ne soit mis en vente ou en location. Il peut enfin être lié à la construction neuve, certains ménages choisissant de quitter le parc ancien pour des logements neufs, au lieu de réaliser des travaux de rénovation.

Tableau 19 : Nombre et taux de logements vacants dans l'ensemble du parc immobilier

Catégories	Logements	Logements vacants	Taux de LV 2018
Communes non touristiques de métropole	31 489 717	2 667 752	8,5 %
1027 communes tendues touristiques	3 819 996	176 916	4,6 %
Total France métropolitaine	35 309 712	2 844 668	8,1 %

Source : Mission d'après le recensement Insee, 2018.

Les zones touristiques ne se caractérisent pas par des taux de vacances élevés comparativement à l'ensemble du territoire métropolitain. En effet, dans les zones touristiques, la part des logements vacants est quasiment moitié moins importante (4,6 % contre 8,5 %). Le développement important des résidences secondaires a, à ce titre, pu permettre de limiter l'abandon du parc résidentiel.

Les vacances de logement ont progressé de 13,5 % entre 2008 et 2018 dans les zones touristiques, soit davantage que la population et que la construction de logements. Cette évolution est encore plus prononcée dans les zones touristiques du littoral atlantique et des régions Bretagne et Normandie (cf. Tableau 20). Le taux de vacance de longue durée est aussi plus important dans les zones non touristiques dans lesquelles 3,7 % des logements sont vacants depuis deux ans ou plus, contre 2,1 % dans les communes touristiques (cf. tableau 21).

Tableau 20 : Progression de la part de logements vacants (LV) dans l'ensemble du parc immobilier entre 2008 et 2018

Catégories	Part LV 2008	Part LV 2018	Évol.
Communes non touristiques de métropole	6,9 %	8,5 %	22,4 %
1027 communes tendues touristiques, dont :	4,1 %	4,6 %	13,5 %
▪ Littoral atlantique hors Bretagne	3,6 %	4,3 %	18,9 %
▪ Littoral méditerranéen et Corse	4,3 %	4,5 %	4,7 %
▪ Bretagne-Normandie	4,7 %	6,0 %	26,8 %
▪ Montagne	3,1 %	3,3 %	7,0 %
▪ Autres	4,9 %	6,1 %	22,8 %
Total France métropolitaine	6,6 %	8,1 %	21,8 %

Source : Mission à partir des 1 027 communes identifiées comme touristiques et d'après l'Insee, 2008-2018.

⁴¹ Un logement est vacant s'il est inoccupé et proposé à la vente ou à la location, déjà attribué à un acheteur ou à un locataire et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ou sans affectation précise par le propriétaire.

Tableau 21 : Taux de vacance depuis deux ans et plus en 2018 et 2020

Zone	Taux de vacance depuis 2 ans et plus	
	2018	2020
1027 communes touristiques	2,0 %	2,1 %
Communes non touristiques de France métropolitaine	3,7 %	3,7 %

Source : LOVAC, 2018-2020.

2.1.4. Les hébergements touristiques collectifs et meublés de tourisme caractérisent les communes touristiques

Le taux d'hébergements collectifs touristiques (HCT)⁴² est logiquement particulièrement élevé dans les zones touristiques tendues, contrairement aux zones non touristiques (17 % contre 3 % ; cf. Tableau 22). Il est d'ailleurs l'un des éléments de caractérisation de la « touristicité » des territoires concernés.

Tableau 22 : Nombre et taux d'hébergements collectifs touristiques (HCT) dans l'ensemble du parc immobilier

Catégories	Logements	HCT	Taux de HCT
Communes non touristiques de métropole	31 489 717	1 094 206	3 %
1027 communes tendues touristiques	3 819 996	633 322	17 %
Total France métropolitaine	35 309 712	1 727 528	5 %

Source : Mission d'après l'Insee, capacité des communes en hébergement touristique, 2018.

Ce mode d'hébergement est concurrencé par le développement rapide de la location de meublés de tourisme (183 501 annonces actives de meublés de tourisme ont ainsi été comptabilisées entre juillet 2020 et juillet 2021⁴³). Cette offre est en effet de nature à concurrencer les autres modes d'hébergement collectifs de tourisme, dont l'hôtellerie traditionnelle, ainsi que le marché du logement traditionnel.

Les meublés de tourisme mis en location sur les plateformes collaboratives sont principalement des biens de petite taille (studios, T2 ou T3). Ils constituent ainsi, le plus souvent, le premier type de bien auxquels les jeunes ménages décohabitants tentent d'accéder.

Dès lors, une concurrence entre les différents usages du logement peut s'exercer à l'encontre des primo-accédants et des résidents permanents, générant des tensions sur le marché du logement. Selon une étude de l'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées⁴⁴, le marché locatif privé traditionnel est déstabilisé par la concurrence des locations touristiques ou saisonnières avec le parc permanent.

Entre 2016 et 2020, les locations meublées de courte durée ont augmenté de 130 % (7 154 annonces contre 16 444). Parmi ces annonces, 95 % concernent des logements entiers en 2020 (en augmentation de 148 % entre 2016 et 2020) et 67 % concernent des logements disponibles depuis plus de 120 jours (en augmentation de 124 % entre 2016 et 2020), ce qui met en évidence l'empiètement progressif des locations touristiques sur l'offre proposée à la location traditionnelle, favorisé par la fiscalité plus attractive, la rentabilité plus forte et la meilleure souplesse de la gestion locative (cf. Annexe VI).

⁴² Chambres dans les hôtels, emplacements de camping, unités d'hébergements dans les villages vacances, unités d'hébergements dans les résidences de tourisme et unités d'hébergements dans les auberges de jeunesse et centres sportifs.

⁴³ Ce chiffre est issu du site AirDNA qui présente une estimation conservatrice en analysant uniquement les annonces présentes sur les plateformes Airbnb et Homeaway par *webscrapping*.

⁴⁴ Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, Université de Pays et du pays de l'Adour et Communauté d'agglomération du Pays Basque, Causes et conséquences d'Airbnb sur l'économie urbaine de la Nouvelle-Aquitaine.

2.2. Une hausse des prix plus dynamique qu'ailleurs, qui accentue une forte hétérogénéité des niveaux de prix malgré cette évolution haussière

L'attractivité touristique constitue un facteur déterminant du niveau des prix immobiliers (cf. *supra*, § 1.3.2.). Les prix de l'immobilier sont ainsi plus élevés dans les zones touristiques, et en forte progression (+ 20,6 % entre 2017 et 2021 contre + 16,4 % dans les autres communes). Au sein d'un même département, les écarts entre les niveaux de prix peuvent être très significatifs. Alors que le prix moyen au mètre carré d'un bien immobilier est de 3 437 euros à Annemasse, il est de 5 209 euros à Annecy⁴⁵. Dans la vallée, à Albertville par exemple, les prix s'élèvent à 2 167 euros le mètre carré, alors que dans les stations de montagne en altitude, ils peuvent atteindre en moyenne 10 190 euros le mètre carré comme à Courchevel par exemple⁴⁶.

3. Ces caractéristiques rendent plus difficile l'insertion dans des parcours résidentiels

3.1. Un taux d'effort qui augmente continûment

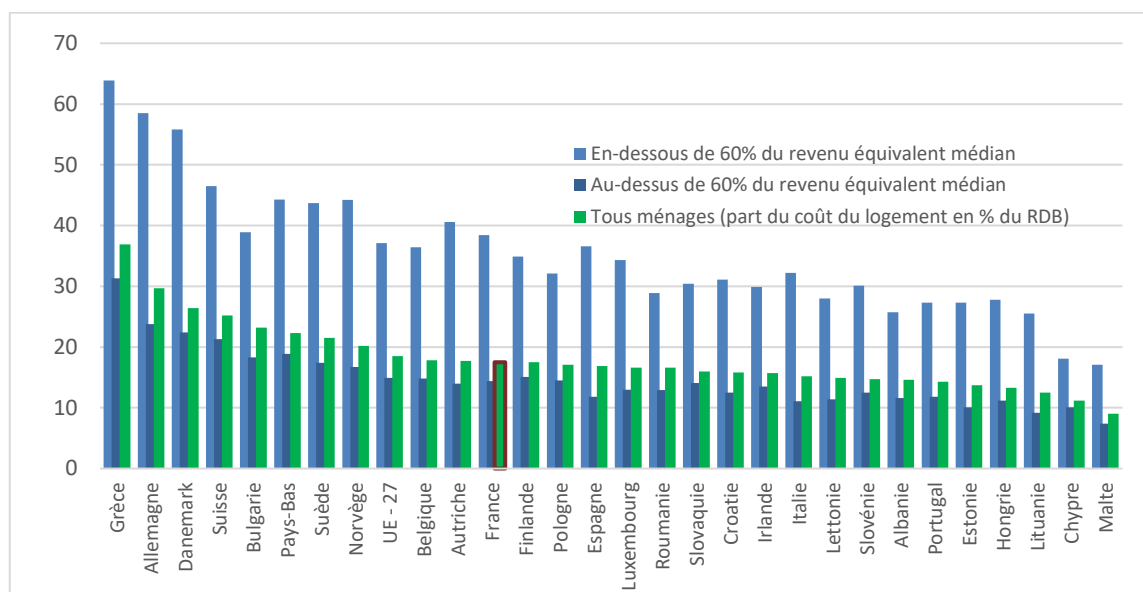
Le logement est un déterminant majeur du pouvoir d'achat des Français, de leur santé et de l'équilibre entre leur vie professionnelle et vie privée. Toutefois, le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages français s'accroît depuis plus de 30 ans. En 2017, les Français ont ainsi consacré en moyenne 14 % de leur budget annuel au logement, contre 13,5 % en 2011 selon l'Insee. Les ménages locataires sont également davantage confrontés à des niveaux de prix élevés. Pour ces derniers, le logement représentait en 2017, 27 % de leurs dépenses de consommation en région parisienne contre 23 % en milieu rural, ce qui se traduit par un taux d'effort plus important en location et une capacité d'épargne plus restreinte pour financer leur acquisition future plus restreinte.

Le taux d'effort des ménages français, c'est-à-dire la part du revenu effectivement consacrée à la dépense de logement, augmente donc de manière continue. S'il est moins important en France que dans l'Union européenne, la distribution de ce taux d'effort est toutefois plus inégalement répartie (cf. graphique 7).

⁴⁵ Données SeLoger de février 2022.

⁴⁶ *Ibid.*

Graphique 7 : Part du coût du logement dans le revenu disponible du ménage par type de ménage et niveau de revenus en 2020



Source : Eurostat - enquête EU-SILC [ILC_MDED01_custom_2679071], 2022.

Le poids du logement dans le budget des ménages français varie selon le lieu de résidence. En effet, les prix des logements et des loyers sont plus importants dans les zones touristiques que dans les zones non touristiques (cf. supra § 1.3.2.), tout comme leur progression. Par ailleurs, si le revenu médian est légèrement plus élevé dans les communes touristiques que dans le reste des communes (22 285 € contre 21 565 €), il ne suffit pas à compenser ces niveaux de prix du logement. Le prix au m² comparé au revenu médian montre ainsi un ratio moyen entre le prix du mètre-carré à l'achat et le revenu mensuel brut médian de 14 % dans les communes tendues caractérisées comme touristiques contre 8,5 % pour les autres.

Outre son incidence sur l'augmentation du taux d'effort, le haut niveau des prix du logement pèse sur la compétitivité de l'économie française. Selon le Conseil d'analyse économique (CAE)⁴⁷, avec un quart du budget des ménages consacré au logement, d'autres secteurs de l'économie française se retrouvent privés d'une grande partie des dépenses des ménages.

L'effet des aides personnelles au logement est, à cet égard, important pour les ménages modestes. À titre d'exemple, un couple sans enfant vivant en zone III (hors des plus grandes agglomérations), dont le revenu est égal à 1 SMIC et dont le loyer hors charges est de 330 euros, voit son taux d'effort diminuer de 24,0 % de son revenu à 18,8 % avec l'aide personnalisée au logement.

⁴⁷ Conseil d'analyse économique, *Comment modérer les prix de l'immobilier ?*, Alain Trannoy et Etienne Wasmer, février 2013.

Annexe V

Le programme 109 comprend un indicateur, qui correspond à l'évolution de ce taux d'effort net médian pour les ménages bénéficiant des aides personnelles au logement. Sa valeur est beaucoup moins élevée dans le parc locatif public (11,2 %) que dans le parc privé (25,4 %). En outre, l'évolution de cet indicateur au cours des années récentes montre l'incidence de la crise sanitaire en 2020 sur la situation des personnes modestes : malgré les mesures d'urgence prises pour préserver les revenus des ménages, le taux d'effort net médian a sensiblement augmenté dans le parc locatif privé, passant de 25,2 % à 25,7 %, alors qu'il demeurait quasiment stable dans le parc locatif public. La prévision pour 2022 donnée par le projet annuel de performances est strictement identique à la prévision actualisée pour 2021, aussi bien pour ce qui concerne le taux d'effort net médian (18,2 %) que pour le taux d'effort net en fonction de la configuration familiale ou du type de logement.

L'accès au marché du logement est rendu plus difficile, dans les zones touristiques, par la concurrence entre les résidences principales (à l'achat et à la location) et le parc saisonnier (résidences secondaires et meublés de tourisme) qui peut avoir pour conséquence d'évincer les ménages locaux du marché immobilier). En effet, cette concurrence des usages peut conduire les résidents permanents et les primo-accédants, qui ne trouvent pas d'offre correspondant à leurs capacités économiques et financières, à se ailleurs.

La part de nouveaux propriétaires et de nouveaux locataires est plus faible dans les zones touristiques que dans le reste du territoire (respectivement 3,6 % contre 5,0 % et 4,5 % contre 9,7 % ; cf. Tableau 23). 76 % des Français estiment par ailleurs qu'il n'y a pas assez de logements⁴⁸. En effet, les déséquilibres entre une offre rare, du fait notamment de l'absence de foncier disponible, et une demande en augmentation continue conduisent à un ajustement par les prix de nature à évincer certains ménages.

Cette éviction entraîne à terme des problématiques pour les zones touristiques tendues, dont la difficulté voire l'impossibilité pour les entreprises locales de recruter des travailleurs, mais aussi pour les communes d'accueil, généralement situées dans l'arrière-pays littoral ou dans le bas des vallées alpines (nouveaux déséquilibres sur les marchés secondaires du logement, congestion et coûts du transport, etc.). Cela se voit notamment par une progression de la distance domicile-travail plus importante dans les zones touristiques que dans le reste des territoires (+60,6 % contre +26,5 %).

Tableau 23 : Part des primo-propriétaires et des primo-locataires dans les communes tendues caractérisées comme touristiques et dans les communes identifiées comme non touristiques

Médianes pondérées	1 027 communes tendues touristiques	Communes identifiées comme non touristiques
Part des primo-locataires	4,5 %	9,7 %
Part des primo-propriétaires	3,6 %	5,0 %

Source : Mission, d'après données INSEE. Note de lecture : le label « communes touristiques » correspond aux communes ayant été identifiées comme touristiques par l'algorithme de clustering.

⁴⁸ Étude ELABE/FPI (3 mars 2022).

3.2. Une insertion malaisée des ménages dans un parcours résidentiel

3.2.1. La part de logement social dans le parc de logements est deux fois moins élevée dans les communes touristiques que dans les autres communes

En 2018, le parc social comprend 4,8 millions de logements, soit 13,7 % de l'ensemble du parc de logements (cf. tableau 24). L'attribution d'un logement social dépend de plusieurs critères, dont le niveau des ressources des bénéficiaires, la localisation de la demande, la composition du ménage, la situation familiale et les conditions de logement. Le niveau de vie médian des occupants du parc social s'élève à 15 100 euros, soit un montant inférieur au niveau de vie médian du reste de la population. Par ailleurs, le taux de pauvreté atteint 35 % chez les locataires du parc social contre 7 % chez les propriétaires occupants⁴⁹.

Le logement social constitue une réponse adaptée aux ménages qui ont des difficultés à accéder à un logement dans les zones touristiques tendues. Toutefois, il ne répond pas suffisamment aux besoins des publics les plus modestes. D'après l'Agence nationale de contrôle du logement social, les demandeurs les moins modestes accèdent, en effet, plus facilement au logement social, avec un taux d'attribution de 14 % contre 7 % pour les ménages les plus défavorisés. Dès lors, notamment dans des zones particulièrement tendues comme peuvent l'être certaines zones touristiques, la couverture de la demande des ménages les moins favorisés est une priorité.

Pour autant, la difficulté d'accéder au marché du logement est exacerbée pour les populations les plus fragiles avec un parc de logement social insuffisant face aux besoins. **Le taux de logement social est près de deux fois moins élevé dans les communes touristiques par rapport aux communes non touristiques** (cf. tableau 24). Ce taux est particulièrement faible dans les communes touristiques situées en Montagne (4 %) et celles situées sur le littoral atlantique et le littoral méditerranéen (respectivement 7 % et 8 %). Alors que c'est dans les zones touristiques tendues, avec les métropoles, que les déséquilibres sont les plus importants, le taux de logement social y est ainsi toujours inférieur à la moyenne nationale. Le nombre de logements sociaux est ainsi relativement plus élevé dans les grandes unités de plus de 200 000 habitants, qui concentrent 57 % du parc social. Ce constat est à mettre en relation avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « SRU » (cf. encadré 1) qui impose un seuil minimal de 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales pour les communes et intercommunalités d'une certaine taille.

Tableau 24 : Part et taux de logements sociaux dans l'ensemble du parc immobilier

Catégories	Logements	Logements sociaux	Taux de LS
Communes non touristiques de métropole	31 489 717	4 546 296	14,4 %
1027 communes tendues touristiques dont :	3 819 996	295 548	7,7 %
▪ Littoral atlantique hors Bretagne	870 665	59 460	6,8 %
▪ Littoral méditerranéen et Corse	1 557 915	119 297	7,7 %
▪ Bretagne et Normandie	696 633	80 518	11,6 %
▪ Montagne	501 780	21 207	4,2 %
▪ Autres	193 002	15 066	7,8 %
Total France métropolitaine	35 309 712	4 841 844	13,7 %

Source : Mission d'après l'observatoire des territoires, 2018.

⁴⁹ Insee Première n°1715, 11 millions de personnes sont locataires d'un logement social, 24/10/2018.

Encadré 1 : Le dispositif SRU

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi SRU vise à recréer un équilibre social dans chaque territoire et à répondre à la pénurie de logements sociaux. Son article 55 oblige les communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc de logements. Cette obligation, initialement fixée à 20 % a été renforcée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013. Ainsi, sauf exception, les communes de plus de 3 500 habitants hors Île-de-France appartenant à des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, d'ici 2025.

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations SRU sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est la plus tendue.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a quant à elle instauré un traitement spécifique pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif, qui disposeront, à compter de leur date d'entrée, de 5 cycles triennaux pleins pour atteindre le taux légal de logement social.

Source : Mission d'après le Ministère de la Transition écologique.

Les communes touristiques sont, par ailleurs, carencées par rapport aux objectifs quantitatifs fixés par l'article 55 de la loi SRU, et ce davantage que la moyenne de l'ensemble des communes françaises. Sur les 1 027 communes tendues identifiées comme touristiques par la mission, 144 (soit 14 %) sont soumises à la loi SRU. Parmi les 138 communes identifiées comme touristiques et soumises à la loi SRU⁵⁰, seules 25 dépassent le taux légal, soit 18 %. Parmi les 113 autres communes déficitaires en logements sociaux (par rapport à l'objectif qui leur est assigné), 80 communes font l'objet d'un prélèvement non nul et 62 communes sont désignées comme carencées⁵¹. Ces dernières représentent 23 % des communes carencées à l'échelle nationale, alors que les communes touristiques et soumises à la loi SRU représentent moins de 11 % des communes soumises à la loi SRU à l'échelle nationale (cf. Tableau 25). Par ailleurs, parmi les communes touristiques, 99 n'ont construit aucun logement social⁵². Lors des entretiens qualitatifs menés par la mission, des élus des communes soumises à la loi SRU en zone littorale ont fait part de leur souhait que soit réduit leur niveau d'obligation de logement social en faisant valoir la rareté et de la cherté du foncier, renforcées par la pression touristique et la loi Littoral.

Tableau 25 : Part du logement social dans les communes touristiques soumises ou non aux obligations de la loi SRU

Logement social, en proportion du parc de logement	Nombre de communes tendues caractérisées comme touristiques soumises à l'obligation SRU	Nombre de communes tendues caractérisées comme touristiques non soumises à l'obligation SRU
<5 %	11	119
<10 %	55	149
<15 %	95	165
<20 %	109	172
<25 %	119	175

Source : Mission, d'après inventaire loi SRU. Sont considérées comme soumises les communes soumises exonérées, les communes soumises non prélevées ou dont le prélèvement est nul et les communes soumises prélevées. Sont considérées comme non soumises les communes n'atteignant pas le seuil de population ou étant exemptée.

⁵⁰ Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2020 transmis par la DHUP (Sont considérées les communes non soumises car le taux légal est atteint, les communes soumises non prélevées ou dont le prélèvement est nul et les communes soumises prélevées).

⁵¹ [Transparence Logement Social | Page d'accueil \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/transparence-logement-social), données issues du bilan triennal 2017-2019.

⁵² Données 2019 du RPLS (répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux).

En outre, la demande de logement social non satisfaite est plus importante dans les communes touristiques, et en progression entre 2008 et 2018 (cf. Tableau 26). Le ratio du nombre de demandes sur le nombre d'attributions de logements sociaux est ainsi plus élevé dans l'ensemble des communes touristiques que dans le reste de la France métropolitaine (6,51 contre 5,09 en 2021). Le délai d'attente mesuré par la part des logements sociaux attribués à des ménages dont la demande a été déposée il y a moins d'un an, est plus élevé et progresse quant à elle plus rapidement dans les communes touristiques que dans le reste de la France métropolitaine (cf. Tableau 26). Les logements sociaux étant dans l'ensemble rares dans ces communes et la demande importante, les ménages doivent donc attendre plus longtemps pour obtenir un logement.

Tableau 26 : Ratio du nombre de demandes sur le nombre d'attributions de logements sociaux et part des logements sociaux attribués aux ménages dont la demande date d'au moins un an

Zone	Ratio du nombre de demandes sur nombre d'attributions de logements sociaux			Part des logements sociaux attribués à des ménages dont la demande a été déposée il y a moins d'un an	
	Moyenne 2018-2021	Année 2018	Année 2021	Année 2018	Année 2021
1027 communes tendues touristiques	6,3	5,7	6,5	59,1 %	52,9 %
Communes touristiques de métropole	4,9	4,5	5,1	67,3 %	62,2 %

Source : Système national d'enregistrement.

Les tensions sur le parc social des communes touristiques sont donc particulièrement importantes comparativement aux communes non-touristiques, et ce alors même que le logement social permet de lutter contre l'assèchement du marché locatif privé et de répondre à la demande des populations les plus pauvres éloignées de l'accession à la propriété. Il est, par ailleurs, le seul type de logement qui permet de flécher son utilisation comme résidence principale sans limitation de durée (les investissements locatifs bénéficiant de dispositifs de défiscalisation prévoyant une obligation de location pour 12 ans maximum).

3.2.2. Le logement locatif intermédiaire

L'offre est relativement facile à chiffrer, car elle émane pour l'essentiel d'opérateurs publics ou parapublics. La contribution du parc des bailleurs personnes physiques est mince : la part des logements conventionnés par l'Anah, non chiffrée, est « très limitée »⁵³ et les logements produits dans le cadre des dispositifs fiscaux Pinel ou antérieurs sont situés très majoritairement « dans les zones B1, B2 et C, là où les loyers de marché ne sont généralement pas éloignés des loyers sociaux »⁵⁴ ; seuls 30 % environ sont localisés dans les zones Abis et A. En outre, « le maintien de cette offre à des niveaux de loyers contraints n'est pas garanti au-delà des échéances contractualisées avec l'État, variables de 6 à 12 années ». En conséquence, les rapporteurs⁵⁵ estiment que seuls 31 000 « répondent réellement à la demande de logements intermédiaires.

⁵³ Rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels*, 2021.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

Annexe V

L'essentiel de l'offre émane donc d'investisseurs institutionnels, dont le parc intermédiaire se décompose comme suit :

- ◆ 53 000 logements financés en prêts locatifs intermédiaires (PLI) appartenant à des organismes de logement social ;
- ◆ un peu plus de 55 000 logements agréés dans le cadre du dispositif fiscal mis en place en 2014 à l'intention des institutionnels, dont 32 % pour chacun des deux opérateurs parapublics CDC habitat et In'li, 32 % également pour les organismes de logement et 4 % seulement pour les investisseurs institutionnels privés.

Au total, l'offre est donc estimée à 140 000 logements. C'est bien trop peu pour satisfaire une demande que les rapporteurs⁵⁶, en se fondant sur l'extrapolation à la France entière d'une étude conduite sur l'Île-de-France, estiment se situer dans une fourchette de 320 000 à 560 000 ménages.

4. Face à la multiplicité d'outils à leur disposition, les pouvoirs publics n'utilisent pas toujours les marges de manœuvre dont ils bénéficient

4.1. Partage des compétences

Depuis une vingtaine d'années, les collectivités locales sont appelées à élaborer des politiques de l'habitat (loi Chevènement de 1999, loi SRU de 2000, loi Raffarin de 2004). Avec ce partage de la décision, différentes formes de coopération et de négociation existent entre l'État et les collectivités locales. Progressivement, les intercommunalités se sont rapprochées des bassins d'habitat (échelle pertinente pour les habitants), renforçant le besoin de coopération locale, en complément de la contractualisation avec l'État. Récemment, l'État a mis en place un nouveau dispositif de contractualisation avec les intercommunalités, le contrat de relance et de transition écologique (CRTE). Ce dernier a vocation à retranscrire les projets de territoire des intercommunalités intégrant une approche transversale. Il a également vocation à regrouper les financements des différents acteurs publics intervenant aux cotés de l'intercommunalité.

Tableau 27 : Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plans locaux d'urbanisme (en 2021)

Catégorie d'EPCI	EPCI délégataires de la compétence PLU(i) (nb)	EPCI de la catégorie (nb)	Part d'EPCI délégataires PLU(i) rapportée au nombre d'EPCI de la catégorie
Métropole	17	21	81 %
Communauté urbaine	14	14	100 %
Communauté d'agglomération	106	223	48 %
Communauté de communes	509	995	51 %
Total	646	1 253	52 %

Source : Direction générale des collectivités territoriales, BANATIC.

⁵⁶ Ibid.

4.2. Le renouveau foncier

Les politiques du logement sont largement tributaires des politiques foncières qui poursuivent les trois grands objectifs suivants, parfois difficiles à concilier :

- ◆ un **objectif économique** : libérer pour alimenter l'offre de logement accessible ;
- ◆ un **objectif social** : limiter la tendance spontanée à la ségrégation spatiale en veillant à un équilibre entre catégories de logement dans les différents quartiers ;
- ◆ un **objectif écologique** : freiner l'artificialisation des sols pour préserver la biodiversité et les puits de carbone.

Ces trois objectifs d'intérêt général vont à contre-courant des aspirations des ménages, qu'il s'agisse de leur désir de constitution, voire d'accumulation, de patrimoine, de leurs attentes en matière de rentes foncières ou encore de leur aspiration à la maison individuelle :

- ◆ la construction de logements génère des coûts d'investissement et de fonctionnement des équipements publics qui peuvent s'avérer dissuasifs. La suppression de la taxe d'habitation n'incite pas les collectivités à accueillir des populations nouvelles ;
- ◆ l'objectif gouvernemental de sobriété foncière ne peut se combiner avec le développement urbain qu'au prix d'une plus forte densité : en zone tendue, il faudrait construire en hauteur tout en dégagant des espaces naturels au sol. Ce raisonnement arithmétique est logique mais il est loin de faire consensus. Pour faire accepter la densité acceptable, il faut imaginer des projets qui emportent l'adhésion par leur qualité ;
- ◆ les nouveaux modes d'accession sociale à la propriété par l'intermédiaire des offices fonciers solidaires sont innovants et tout à fait intéressants mais, outre le fait qu'ils ne peuvent produire qu'un nombre limité de biens, ils posent le problème du choix des heureux bénéficiaires et reposent sur un suivi, dans le temps, des mutations pour éviter les droits de reprise (somme à donner de manière plus ou moins occulte au vendeur) qui contourneraient les règles antispéculatives.

4.2.1. Les établissements publics fonciers, désormais financés directement par le programme 135, sont des outils indispensables à la politique foncière

Les établissements publics fonciers (EPF) et autres organismes d'aménagement font l'objet, depuis cette année, d'une dotation budgétaire importante sur le programme 135, qui compense à ces établissements les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur le produit des taxes spéciales d'équipement qui leur est affecté.

Son montant était de 181,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021, dont :

- ◆ 131,1 millions d'euros tendent à compenser la diminution de l'assiette des taxes spéciales d'équipement qui résulte de la disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette dotation concerne les EPF de l'État, les établissements publics fonciers d'aménagement (EPFA) et les EPF locaux ;
- ◆ 50 millions d'euros sont attribués au titre d'une modification des règles d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels, ce qui a entraîné un report de perception de la ressource pour ces mêmes établissements, ainsi que pour les agences des cinquante pas géométriques et pour la Société du Grand Paris (SGP).

Le rapport de la commission pour la relance de la construction durable a souligné que certains EPF locaux ont un niveau d'endettement élevé et propose de renforcer leurs moyens d'actions. S'agissant des EPF d'État, leur niveau global de trésorerie est relativement abondant, mais la situation est contrastée selon les établissements et la trésorerie sera réduite en 2022 par l'abaissement des plafonds d'affectation de TSE prévue par l'article 14 du projet de loi de finances.

Annexe V

D'une manière générale, son rapporteur spécial souligne, comme il l'a fait dans le rapport précité sur l'objectif « Zéro Artificialisation Nette », la nécessité d'avoir une approche plus territorialisée des objectifs de réduction de l'artificialisation et de mieux évaluer l'impact financier de ces objectifs pour les collectivités territoriales.

4.2.2. L'objectif de sobriété foncière

L'objectif de sobriété foncière constitue en effet un enjeu très différent selon que les communes disposent de plus ou moins de foncier disponible déjà artificialisé et selon la pression locale du marché du logement, ce qui nécessite une approche différenciée : les contraintes imposées auront un impact différencié sur les ressources des collectivités liées à la fiscalité foncière. Par ailleurs, cet objectif rend également plus difficile l'atteinte des objectifs de construction de logement social fixés par la loi SRU pour les communes concernées, avec l'impact financier que constituent les sanctions.

Parmi les outils qui pourraient être mis à la disposition des collectivités, la taxe d'aménagement pourrait être modulée sur les opérations de réhabilitation de friches ou de renaturation de terrains artificialisés, en amplifiant les évolutions introduites par la loi de finances pour 2021. L'impact d'une telle mesure sur les budgets communaux nécessiterait toutefois de prévoir une compensation.

Encadré 2 : La réforme de la taxe d'aménagement dans la loi de finances pour 2021

L'article 141 de la loi de finances pour 2021 a prévu deux aménagements de la taxe d'aménagement dans un sens favorable à la sobriété foncière et à la lutte contre l'artificialisation des sols.

D'une part, la part départementale de la taxe d'aménagement peut désormais être affectée aux espaces naturels sensibles et aux opérations de renaturation, ce qui tend à faciliter la transformation des friches en espaces naturels.

D'autre part, une nouvelle exonération de la taxe d'aménagement a été introduite pour les surfaces de stationnement créées au-dessus ou en-dessous des immeubles, afin de favoriser les stationnements verticaux moins consommateurs d'espace.

Le même article a assoupli les conditions d'application des taux majorés de la part communale et intercommunale de la taxe d'aménagement, ce qui facilitera la réalisation d'opérations d'aménagement par les communes mais avec sans doute moins d'effets en termes de sobriété foncière que les deux dispositions précédentes.

Source : <http://www.senat.fr/rap/l21-163-36-1/l21-163-36-112.html>.

En outre, les mesures de la loi Climat et résilience devraient entraîner la révision de nombreux documents d'urbanisme, ce qui a un coût pour les collectivités, alors même que l'État limite son soutien financier à l'élaboration de ces documents. L'article 251 de la loi de finances pour 2021 a en effet exclu de l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre. En outre la dotation générale de décentralisation (DGD), accordée notamment au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme, est stabilisée en valeur depuis 2009.

4.3. Un besoin spécifique d'information statistique et de comparatifs pour éclairer les tensions immobilières locales et les décisions à prendre

Si de nombreuses sources d'informations sont disponibles et mises à disposition, y compris de manière ouverte, leur consolidation, rassemblement, et mises en relations entre variables caractéristiques est souvent difficile, en particulier pour des équipes de mairie parfois très réduites, notamment dans les communes touristiques avec des populations résidant à l'année faibles.

Annexe V

Par ailleurs, au-delà de l'accès aux données, la comparaison est un élément nécessaire (par strate de communes, par territoire) pour pouvoir non seulement connaître, mais aussi positionner le degré de tension immobilière qui s'applique sur un territoire.

Dans ce cadre, la mission a élaboré un tableau de bord ainsi qu'y invitait la lettre de saisine (cf. Annexe I). Celui-ci s'adresse à l'ensemble des collectivités locales (36 000 communes, et leurs établissements de coopération et autres strates administratives), accessibles à tous – y compris aux services de l'Etat mais aussi aux citoyens, pour leur permettre de disposer d'informations sur la situation de leur marché du logement, pouvant éclairer d'éventuels arbitrages et décisions en matière de politique du logement ou du tourisme (cf. Annexe IX).

ANNEXE VI

**Étude des dispositifs fiscaux
et des crédits budgétaires visant
à orienter les comportements,
les investissements et les usages**

SOMMAIRE

1. LA FISCALITÉ A ACCOMPAGNÉ L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES PRINCIPALES VIA LA PRODUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS AINSI QUE LA RÉHABILITATION ET LA RÉORIENTATION DU PARC EXISTANT.....	1
1.1. Équivalente aux crédits budgétaires de la politique du logement, la dépense fiscale vise à la fois à encourager la construction de nouveaux locaux d'habitation et à orienter leurs usages.....	1
1.2. Les évolutions de la population et des modes d'habitation impliquent une augmentation continue du besoin de résidences principales qui est particulièrement prégnant dans certaines zones	1
1.3. De nombreux dispositifs fiscaux se sont succédé pour permettre la production de nouveaux logements notamment dans les zones tendues.....	3
1.3.1. <i>Le dispositif Pinel s'inscrit dans le prolongement de dispositifs dont le succès a permis d'accompagner de nombreux projets de construction de logements</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Le dispositif Pinel approfondit les dispositifs précédents et a permis d'accompagner, voire de déclencher, un nombre important d'opérations de construction de logements dans des zones sous tension immobilière.....</i>	<i>6</i>
1.3.3. <i>Fonctionnement du dispositif Pinel du point de vue du propriétaire.....</i>	<i>8</i>
1.3.4. <i>Le dispositif Pinel est coûteux et présente des inconvénients</i>	<i>10</i>
1.3.5. <i>À la fin des périodes d'engagement, le maintien de l'usage du logement comme résidence principale n'est pas garanti et les prix à la location ou à la vente peuvent évoluer significativement.....</i>	<i>11</i>
1.3.6. <i>Les dernières lois de finances ont acté la mise en extinction progressive du dispositif Pinel.....</i>	<i>12</i>
1.4. Les contraintes de disponibilités foncières et de limitation de l'artificialisation impliquent d'encourager les réhabilitations	13
1.4.1. <i>Par ailleurs, le dispositif non fiscal mobilisant des crédits budgétaires évaluatifs en loi de finances, Ma Prime Rénov' permet le financement de travaux de réhabilitation énergétique des logements indépendamment de leur localisation. Avec un esprit semblable au dispositif « Pinel ancien », le dispositif « Denormandie » vise à réhabiliter les logements de zones en difficulté.....</i>	<i>13</i>
1.4.2. <i>Le dispositif « Malraux » vise spécifiquement les bâtis anciens.....</i>	<i>15</i>
1.4.3. <i>En complément des incitations fiscales, Ma Prime Renov' est une subvention destinée à faciliter la réhabilitation des logements</i>	<i>15</i>
1.5. Le dispositif Loc'Avantages permet de réorienter l'utilisation du parc vers des résidences principales sans condition de travaux.....	16
2. SOUS TENSION IMMOBILIÈRE, DES OUTILS SPÉCIFIQUES PERMETTENT L'ACCÈS À LA RÉSIDENCE PRINCIPALE À TOUS NOTAMMENT AUX PERSONNES AUX PLUS FAIBLES REVENUS.....	18
2.1. Sur le plan fiscal, les communes ne sont plus impactées défavorablement par la construction de logements sociaux	19
2.2. Des dispositifs budgétaires ont été développés pour faciliter l'accession à la propriété.....	19

2.3.	Le BRS : un nouvel outil pour encadrer sur le long terme l'évolution des prix et éviter une captation de la plus-value.....	20
2.3.1.	<i>Le fonctionnement du BRS.....</i>	20
2.3.2.	<i>Un outil déjà largement connu par les acteurs des territoires tendus notamment touristiques.....</i>	22
2.4.	Les caractéristiques du régime foncier applicable à la location nue	23
2.4.1.	<i>Le régime micro-foncier est accessible aux propriétaires d'un nombre limité de biens.....</i>	24
2.4.2.	<i>Le régime foncier réel présente un intérêt pour les propriétaires ayant un niveau de charges supérieur à 30 %.....</i>	26
2.4.3.	<i>Le régime foncier réel est largement utilisé y compris par des personnes éligibles au régime micro-foncier</i>	27
2.5.	Les meublés notamment ceux de tourisme ont fait et font toujours l'objet d'avantages fiscaux.....	29
2.5.1.	<i>Location à usage non exclusif du locataire.....</i>	30
2.5.2.	<i>Caractère professionnel ou non professionnel.....</i>	30
2.5.3.	<i>Régime des bénéfices industriels et commerciaux</i>	31
2.6.	La comparaison des différents régimes fiscaux montre un avantage fiscal en faveur de la location meublée, notamment de courte durée.	34
2.6.1.	<i>Régime foncier vs régime BIC : la fiscalité est plus favorable à la location meublée qu'à la location nue.....</i>	34
2.6.2.	<i>En 90 jours en location de courte durée, le propriétaire gagne autant qu'en une année de location longue durée.....</i>	35
2.6.3.	<i>Le choix de la location meublée de courte durée obéit également à d'autres facteurs que la fiscalité.</i>	36
2.7.	La location des résidences principales permet d'augmenter l'offre disponible, mais elle peut participer à la hausse des prix	37
3.	LA FISCALITÉ LOCALE PERMET UNE DISTINCTION ENTRE LES LOGEMENTS EN FONCTION DE LEUR DESTINATION.....	38
3.1.	La fiscalité locale dépend de la situation de chaque commune et du type de logement	38
3.2.	La suppression de la taxe d'habitation permet de mieux cibler les résidences non principales.....	40
3.3.	Fiscalité des logements vacants	40
3.3.1.	<i>Taxes existantes.....</i>	40
3.3.2.	<i>Logements imposables</i>	41
3.3.3.	<i>Notion de logement vacant.....</i>	41
3.3.4.	<i>Impact de la fiscalité sur les logements vacants.....</i>	41
3.3.5.	<i>Une fiscalité pouvant être à l'avantage des logements vacants par rapport aux résidences secondaires</i>	42
3.4.	Certains dispositifs fiscaux disponibles à destination des logements vacants et des résidences secondaires ne sont pas toujours mis en œuvre.....	44
3.4.1.	<i>La taxe d'habitation sur les logements vacants est peu utilisée.....</i>	44
3.4.2.	<i>L'existence de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et son taux ne présentent pas de corrélation directe avec le taux moyen de RS</i>	45
3.5.	La taxe de séjour est un outil largement utilisé par les collectivités	46

4. L'ACTIVITÉ DE LOCATION PEUT PRENDRE LA FORME DE SOCIÉTÉ PAR COMMODITÉ OU PAR INTÉRÊT	48
4.1. Le recours à une SCI peut permettre, dans certaines situations, de bénéficier d'avantages complémentaires par rapport au régime de l'IR.....	48
4.1.1. <i>Le recours à la SCI pour la location meublée implique en général un assujettissement au titre de l'IS.....</i>	<i>48</i>
4.1.2. <i>Pour les propriétaires de SCI, le choix de l'imposition à l'IS est très largement minoritaire</i>	<i>49</i>
4.1.3. <i>Le recours à une SCI peut présenter des avantages sur le plan fiscal, mais présente des inconvénients en cas de cession.....</i>	<i>49</i>
4.1.4. <i>Pour les propriétaires avec un TMI faible, l'imposition à l'IR est beaucoup plus intéressante.....</i>	<i>50</i>
4.1.5. <i>Certains dispositifs fiscaux ont favorisé l'acquisition de résidences secondaires et de locaux destinés à être loués en zone touristique.....</i>	<i>51</i>
4.2. SARL à vocation touristique	51
5. LA FISCALITÉ RELATIVE À LA DÉTENTION IMMOBILIÈRE CIBLE ESSENTIELLEMENT LES MULTIPROPRIÉTAIRES	52
5.1. L'IFI vise les personnes physiques.....	52
5.2. L'IFI est due au titre des patrimoines de plus de 1 300 000 €.....	53
5.3. Les foyers redevables de l'IFI sont principalement situés en Île-de-France et dans des départements à forte activité touristique.....	54
6. FISCALITÉ DE LA TRANSMISSION ET DE LA CESSION.....	55
6.1. Transmission anticipée.....	55
6.2. Transmission lors d'une succession.....	56
6.3. Fiscalité de la cession	56
PIÈCE JOINTE N° 1a.....	59
PIÈCE JOINTE N° 1b.....	77
PIÈCE JOINTE N° 1c.....	80

1. La fiscalité a accompagné l'augmentation du nombre de résidences principales via la production de nouveaux logements ainsi que la réhabilitation et la réorientation du parc existant

1.1. Équivalente aux crédits budgétaires de la politique du logement, la dépense fiscale vise à la fois à encourager la construction de nouveaux locaux d'habitation et à orienter leurs usages

En 2020, la dépense de l'ensemble des agents économiques dans le domaine du logement représente 504 Md€¹. Les aides au logement (versements et réduction de dépenses) représentent 37,6 Md€. Les avantages fiscaux s'élèvent à 13,9 Md€.

En 2020, les dépenses représentent :

- ◆ au titre du programme 135 (urbanisme, territoires et habitat) : 510 M€ au titre des crédits budgétaires et 12,15 Md€ au titre des dépenses fiscales ;
- ◆ au titre du programme 109 (Aide à l'accès au logement) : 13,89 Md€ au titre des crédits budgétaires et 72 M€ au titre de la dépense fiscale.

Le total des dépenses fiscales au titre de ces deux programmes est ainsi équivalent aux crédits budgétaires.

De fait, la fiscalité peut constituer un outil permettant d'orienter les comportements pour corriger ce que le marché ne parvient pas à réaliser sans intervention. Toutefois, l'intervention publique sous la forme de dispositifs fiscaux est soumise aux réserves suivantes :

- ◆ la transmission des effets à l'économie réelle n'est pas immédiate ;
- ◆ leur définition nécessite de définir, de façon pertinente et proportionnée en fonction du dysfonctionnement à corriger, la durée et le périmètre de ces dispositifs ;
- ◆ nécessité d'avoir une cohérence des différents dispositifs fiscaux entre eux et vis-à-vis des dispositifs non fiscaux ;
- ◆ les dispositifs peuvent être à l'origine d'effets d'aubaine ;
- ◆ les dispositifs créent des effets de seuil (revenus, géographiques via les zonages...) ;
- ◆ l'extinction des dispositifs fiscaux est moins aisée que leur mise en œuvre.

Ces dispositifs fiscaux ont pu aussi avoir comme objectif de soutenir l'activité du secteur du bâtiment, avec des emplois non ou peu délocalisables.

1.2. Les évolutions de la population et des modes d'habitation impliquent une augmentation continue du besoin de résidences principales qui est particulièrement prégnant dans certaines zones

En France métropolitaine, le besoin de résidences principales augmente chaque année du fait, d'une part, de l'augmentation de la population et, d'autre part, de la baisse du nombre moyen d'occupants par résidence principale. Cette évolution est présentée dans le tableau 1.

¹ Rapport du compte du logement 2020, septembre 2021, CGDD/SDES (Ministère de la transition écologique).

Annexe VI

Tableau 1 : Évolution de la population et du nombre moyen d'occupant par résidence principale en France métropolitaine depuis 1975

	1975	1990	2008	2013	2018	2022
Population	52 600 000	56 577 000	62 134 866	63 697 865	64 844 037	65 627 454
Nombre moyen d'occupants par RP	2,90	2,59	2,30	2,25	2,19	N.C.

Source : INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381486> et <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893198>).

Or, ce besoin en résidences principales est rendu plus compliqué à satisfaire, d'une part, compte tenu des disparités territoriales concernant l'évolution de la population et, d'autre part, par des contraintes de plus en plus forte en matière de constructibilité (loi littorale, loi montagne, zéro artificialisation nette) et de foncier disponible. Ces éléments sont détaillés dans l'annexe V sur la nature des déséquilibres des marchés du logement dans les zones touristiques.

Sur la période 2017-2030, le besoin de logement est estimé entre 2,7 et 3,9 millions soit une production annuelle nécessaire de 210 000 à 325 000 logements².

Si certains territoires voient leurs populations décroître (notamment dans la diagonale des déjà faibles densités), la majorité des régions connaît une hausse de la population, en particulier dans les zones touristiques, qui entraîne un besoin accru de logements. C'est le fait parfois de retraités qui s'installent dans des régions littorales jugées plus agréables, mais aussi de territoires qui connaissent un développement économique important et une attractivité nouvelle, en particulier dans l'ouest de la France.

En effet, le tableau 2 ci-dessous présente les caractéristiques des dix départements de France métropolitaine ayant eu le taux de croissance le plus fort entre 2008 et 2022.

Sur ces 10 départements :

- ◆ 8 sont des départements littoraux ;
- ◆ 2 sont des départements ayant plus de la moitié de leurs communes soumises à la loi montagne (2B et 74) ;
- ◆ 8 ont une part de communes touristiques au sens de la mission supérieure à la moyenne nationale.

² Données du service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique citées par le tome I du rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen, maire de Dijon et président de Dijon métropole.

Annexe VI

Tableau 2 : Liste des 10 départements métropolitains ayant connu la plus forte évolution de population entre 2008 et 2022

Département	Pop. 2022	Évolution pop. / an		Évol. pop. 1990-2022 (en %)	Part communes soumise à (en %)				
		1990-08 (en %)	2008-22 (en %)		LL	LM	CT	SCT	Communes tendues touristiques
34 Hérault	1 217 787	1,6	1,4	53,2	7,6	25,7	11,4	4,7	8,2
31 Haute-Garonne	1 452 055	1,8	1,4	57,0	0,0	14,3	0,3	0,3	0,5
74 Haute-Savoie	850 125	1,5	1,3	49,7	8,6	65,2	8,6	9,3	24,0
33 Gironde	1 681 330	1,1	1,3	38,5	7,1	0,0	6,9	2,2	3,0
44 Loire-Atlantique	1 478 101	1,3	1,1	40,7	16,4	0,0	2,9	4,8	11,6
2B Haute-Corse	187 151	1,1	1,1	42,7	27,5	88,1	13,1	0,0	40,7
2A Corse-du-Sud	162 314	1,2	1,0	37,0	26,6	99,2	5,6	2,4	39,5
35 Ille-et-Vilaine	1 107 860	1,3	1,0	38,9	6,3	0,0	1,2	1,8	3,3
01 Ain	665 391	1,2	1,0	41,4	0,0	28,8	1,0	0,3	0,8
85 Vendée	699 296	1,6	1,4	37,4	11,7	0,0	3,1	2,3	7,4
Total FR métropolitaine	65 627 454	0,5	0,4	16,0	3,1	15,8	2,6	1,3	3,0

Source : Mission d'après données INSEE.

Légende : LL : loi littorale, LM : loi montagne, CT : commune touristiques, SCT : station classée de tourisme.

Il est particulièrement nécessaire d'augmenter le nombre de résidences principales dans ces zones attractives et tendues, où la population permanente s'accroît, le plus souvent sous contrainte d'offre de logements disponibles, notamment pour des résidences principales.

Afin de développer le nombre de résidences principales sur un territoire donné, quatre options, non concurrentes, sont possibles et font d'ailleurs l'objet de dispositifs d'accompagnement fiscaux ou budgétaires :

1. augmenter la taille du parc global de logements en veillant à orienter la production des logements neufs, la réhabilitation ou la rénovation de logements anciens, pour développer l'offre de résidences principales ;
2. réhabiliter le parc pour le maintenir en état et remettre sur le marché les logements vacants ;
3. faire évoluer l'affectation des logements non destinés à des résidences principales (résidences secondaires mises ou non sur le marché de la location de courte durée) vers des logements à destination de résidence principale ;
4. densifier le bâti pour faire face à la demande et tenir compte de la rareté du foncier sur certains territoires.

1.3. De nombreux dispositifs fiscaux se sont succédé pour permettre la production de nouveaux logements notamment dans les zones tendues.

1.3.1. Le dispositif Pinel s'inscrit dans le prolongement de dispositifs dont le succès a permis d'accompagner de nombreux projets de construction de logements

S'agissant de la production de logements, de nombreux dispositifs dits de « défiscalisation », partielle, sont intervenus pour encourager l'investissement immobilier, les montants concernés donnant lieu à diminution de l'impôt total dû pour autant que certaines conditions (évolutives au fil des dispositifs) soient respectées. Celles-ci portent le plus souvent sur :

Annexe VI

- ◆ l'achat d'un bien neuf (ou en l'état futur d'achèvement) ou à rénover, intégrant parfois le coût des travaux réalisés ;
- ◆ la localisation du bien immobilier faisant l'objet de l'investissement ;
- ◆ l'affectation du bien, en privilégiant la location nue, sous respect de durée minimale, de plafonds de loyers, et sous conditions de ressources des locataires.

Ces dispositifs fiscaux ont été progressivement affinés et rénovés, pour favoriser l'investissement immobilier. Parmi eux, les plus importants (en termes de personnes fiscales éligibles, de logements concernés, de dépense fiscale ou de vocation à développer l'offre touristique) ont été les suivants :

- ◆ la loi « Demessine » (1999-2012), pour favoriser le tourisme ;
- ◆ la loi « Besson » (1999-2006), instaurant un dispositif de déduction des revenus fonciers ;
- ◆ la loi « de Robien » (2003-2006) ;
- ◆ la loi « Scellier » (2009-2012), prémices de la loi Pinel.

1.3.1.1. La loi « Demessine » a favorisé les investissements locatifs destinés à encourager le tourisme

La loi « Demessine » (1999-2012), portée par la secrétaire d'État au tourisme éponyme, consiste en un régime fiscal instauré par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999 dans le but de favoriser les investissements locatifs dans certains territoires ruraux, notamment aux fins d'encouragement du tourisme.

Le dispositif a pris fin le 31 décembre 2010.

Ce dispositif avait pour but de soutenir l'activité de zones rurales à potentiels touristiques, en favorisant deux formes de tourisme : le tourisme vert et le tourisme dans les zones de montagne.

Cette loi visait à inciter les propriétaires à investir dans des biens dédiés au tourisme dans les zones rurales les plus reculées. Pour cela, avait été imaginée une réduction d'impôts équivalente à 25 % du montant de l'investissement pour les logements neufs, et 20 % du montant des travaux de rénovation effectués pour les logements anciens. Limité à une réduction d'un montant de 50 000 € pour une personne célibataire, et de 100 000 € pour un couple, le dispositif a rencontré un écho favorable durant de nombreuses années.

Afin de pouvoir en bénéficier, il fallait donc choisir un logement faisant partie d'une résidence de tourisme ou d'un village résidentiel de tourisme, au sein d'une zone de revitalisation rurale dite « ZRR ». La réduction d'impôt intervenait alors sur une durée de quatre années.

À compter de 2005, la loi est entrée dans une nouvelle phase en étendant son champ d'application. Les zones concernées par le dispositif sont plus nombreuses puisqu'elles touchent les nouvelles zones rurales, elles-mêmes mises en place par l'État à la même période, tout en étendant la durée du bénéfice de la réduction d'impôts, celle-ci passant de quatre à six ou sept ans.

Annexe VI

Différentes conditions devaient être respectées pour accéder au dispositif, celles concernant le logement et sa localisation, d'une durée de location minimale, en limitant la présence du propriétaire dans les lieux à moins de huit semaines par an. En ce qui concerne la vocation touristique de ce dispositif fiscal, le logement devait être situé dans une résidence de tourisme classée, elle-même dans une zone de revitalisation rurale et être loué nu, pour une durée minimale de neuf ans. Afin de bénéficier de la récupération de TVA, il était nécessaire de passer un contrat de bail avec un gestionnaire fournissant un certain nombre d'équipements et de prestations de services aux occupants (mobilier, petit-déjeuner, blanchisserie...) en lien également avec la vocation touristique de l'usage du logement et du dispositif fiscal.

Le bail relevait dans ce cadre de la catégorie du bail commercial et le gestionnaire qui gère la résidence peut en respectant la loi donner congé après trois ans de gestion, si les bénéfices étaient insuffisants en particulier. Dans ce cas, l'investisseur perdait alors le bénéfice de la déduction et devait rembourser la TVA perçue. Le dispositif a été mis en extinction le 31 décembre 2010.

1.3.1.2. La loi « Besson » visait à inciter la production de logements

La loi « Besson » (1999-2006), instaurant un dispositif de déduction des revenus fonciers, a permis à de nombreux propriétaires de réduire leurs impôts à payer grâce à l'achat d'un bien immobilier entre les années 1999 et 2006, susceptible d'avoir encore des effets jusque sur l'impôt sur le revenu payé en 2020. S'inscrivant dans le prolongement du dispositif « Perissol » (qui permettait une déduction des revenus fonciers d'un pourcentage du prix d'acquisition du bien dans le but de générer un déficit), ce dispositif a été par la suite remplacé par deux dispositifs distincts : le dispositif de Robien « recentré » pour les biens neufs d'une part, et le Borloo « ancien » d'autre part.

Le dispositif « Besson » ancien permettait au propriétaire de bénéficier d'une déduction de 26 % du montant investi sur ses revenus fonciers, et ce, durant six ans au moins. Pour ce qui est du neuf, la déduction s'élevait à 8 % du montant du bien durant cinq ans, puis à 2,5 % de ce même montant, durant 4, 7 ou 10 ans, au choix. L'amortissement total pouvait ainsi atteindre 65 % du prix du bien (deux-tiers) sur quinze années au plus. Dans les deux cas, il était demandé au propriétaire de respecter une durée d'engagement de location d'au moins neuf ans. Des plafonds de loyers étaient également à respecter pour pouvoir bénéficier de l'un comme de l'autre des dispositifs Besson, ainsi que des plafonds de ressources pour les locataires.

Ce dispositif s'appuyait sur le zonage I/II/III (détaillé dans l'annexe VIII) sans distinction des zones touristiques.

1.3.1.3. Le dispositif « Robien » (2003-2006) visait à encourager l'accès à des résidences principales pour les ménages moins aisés.

Très apprécié des contribuables français, car sans condition quant au propriétaire mais seulement quant au locataire (notamment ses ressources et des plafonds de loyers), la loi « de Robien » est entrée en vigueur en 2003 pour prolonger le dispositif « Besson » via un amortissement jusqu'à 65 % de la valeur vénale du bien immobilier sur 15 ans. « Recentré » à compter du 1^{er} septembre 2006 le dispositif atteignait son plein effet plus rapidement, puisque l'amortissement permet de soustraire à l'impôt à verser jusqu'à 50 % de la valeur en neuf ans.

Il sera prolongé par les dispositifs « Borloo » neuf et ancien (2006-2009) reposant sur les mêmes principes, mais présentant la particularité d'inclure le coût des travaux importants dans le calcul de l'amortissement, et d'instituer un abattement (jusqu'à 30 %) sur les revenus fonciers au titre de la fiscalité des revenus du propriétaire.

1.3.1.4. Le dispositif Scellier (2009-2012) visait à orienter la construction vers les zones tendues pour les louer en tant que résidences principales.

La loi « Scellier » est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Elle avait pour objectif de favoriser l'acquisition d'un bien neuf ou en l'état futur d'achèvement (VEFA), et de s'engager à le louer vide, en qualité de résidence principale. Le dispositif donnait alors droit à un avantage fiscal pour les propriétaires-bailleurs, sous forme d'une réduction d'impôt dont le montant pouvait atteindre 25 % du montant de l'acquisition. À compter de 2011, les taux de réduction ont été réduits progressivement (21 % en 2011 puis 13 % en 2012) avant une mise en extension au 31 décembre 2012.

Comme pour le dispositif « Duflot » qui lui a succédé, et comme pour le dispositif « Pinel » toujours en vigueur à la date de la mission (quoiqu'en extinction, cf. *infra*), acheter neuf (ou en VEFA) sous le régime de ce dispositif impliquait de choisir son bien immobilier en respectant certaines zones identifiées comme sous tension, où la demande excédait significativement l'offre. Lors de son entrée en vigueur, seules les zones Abis, B1 et B2 étaient éligibles au dispositif « Scellier ». Par la suite, cela a été étendu à la zone C, la moins tendue, sous conditions. La condition principale portait là encore sur le respect d'une durée minimale d'engagement de neuf ans minimum à la location, ainsi que le respect de plafonds de loyers et de ressources des locataires prévus par le règlement. Certaines variantes du dispositif (« Scellier » intermédiaire et « Scellier » dit social) permettaient d'augmenter les seuils de réduction d'impôts pour le propriétaire bailleur dès lors qu'il s'engageait à louer plus longtemps, à des ménages aux revenus plus modestes.

Il apparaît que ces différentes incitations fiscales ont essentiellement incité à la construction de nouveaux logements et ont favorisé le tourisme notamment par l'intermédiaire du dispositif « Demessine ». Ces dispositifs se sont essentiellement focalisés sur des zones tendues ou, de façon plus marginale, sur des zones de revitalisation rurale (ZRR). Ces différents dispositifs se sont succédé (avec des recouvrements) : ainsi, la mise en extinction de chaque dispositif a été liée à la mise en place d'un nouveau dispositif fiscal d'incitation à la construction. Progressivement, les différents dispositifs ont été conditionnés par la mise en location, à titre de résidence principale, des différents logements pour une durée donnée.

1.3.2. Le dispositif Pinel approfondit les dispositifs précédents et a permis d'accompagner, voire de déclencher, un nombre important d'opérations de construction de logements dans des zones sous tension immobilière

Mis en place par l'article 5 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, le dispositif « Pinel » permet une réduction d'impôt s'étalant entre six et neuf ans, pour les personnes physiques qui investissent dans des logements neufs situés dans des communes présentant un déséquilibre important entre l'offre et la demande matérialisé par leur classement dans les zones Abis, A et B1 au sens de l'arrêté modifié du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation. Le dispositif est aussi ouvert aux logements situés dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense ou l'a été dans un délai de huit ans précédant l'investissement. Par ailleurs, l'article 164 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a ouvert, jusqu'au 31 décembre 2021, une expérimentation au sein de la région Bretagne « pour permettre aux logements situés dans des communes ou parties de communes se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants ». En cohérence avec la prolongation du dispositif « Pinel », cette dérogation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024 par l'article 92 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. La liste des communes concernées figure dans le tableau 3 et le tableau 4 ci-dessous.

Annexe VI

Les communes concernées sont présentées dans les tableaux ci-dessous. Contrairement au reste du territoire, au sein de ces communes, les quartiers ou les opérations éligibles sont spécifiquement identifiés. Pour les opérations éligibles, les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si leur intégration au sein de ce dispositif fiscal a constitué un effet d'aubaine (i.e. les opérations auraient vu le jour indépendamment de cet avantage fiscal) ou un effet de levier ayant permis leur déblocage.

En contrepartie du dispositif Pinel, le propriétaire du bien s'engage à louer le bien à un locataire respectant des plafonds de ressources fixés par la réglementation et dépendant de la zone concernée et de la composition du foyer fiscal du locataire. Le bien doit être loué nu (non meublé) à **usage d'habitation principale du locataire**.

En outre, un plafond mensuel de loyer par m² est fixé par l'article 2 *terdecies* D du CGI.

Les conditions de ce dispositif sont fixées par l'article 199 *novovicies* du CGI. Il est notamment nécessaire pour les contribuables d'être domiciliés en France au sens de l'article 4B du CGI.

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel a fait l'objet de deux rapports IGF/CGEDD récents :

- ◆ en novembre 2019³ sur l'évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel ;
- ◆ en juillet 2020 sur des propositions sur l'évolution du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel.

S'agissant de l'état des lieux, l'évaluation a mis en évidence le rôle prépondérant des dispositifs fiscaux d'aide à la production de logements puisqu'ils ont été utilisés, entre 2009 et 2017, dans près de 48 % des ventes en état futur d'achèvement. Ils ont en outre un fort pouvoir déclencheur des opérations dans la mesure où l'existence de ces dispositifs fiscaux constitue la motivation principale d'acquisition du bien pour 80 % des investisseurs.⁴

Tableau 3 : Liste des communes bretonnes dont une partie des IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique) est éligible au dispositif Pinel

Commune	Dpt	Pop en 2019	Zone ABC	CT	SCT	Ratio RS/Logements (BDD Logement INSEE 2018)
Plérin	22	14 309	B2	0	0	7,4 %
Ploufragan	22	11 383	B2	0	0	0,8 %
Saint-Brieuc	22	43 605	B2	0	0	4,6 %
Brest	29	139 926	B2	0	1	3,5 %
Concarneau	29	19 816	B2	0	1	15,2 %
Guilers	29	8 061	B2	0	0	0,5 %
Guipavas	29	15 050	B2	0	0	0,9 %
Plouzané	29	13 496	B2	0	0	1,1 %
Pluguffan*	29	4 179	B2	0	0	0,7 %
Quimper	29	63 283	B2	1	0	3,0 %
Le Relecq-Kerhuon	29	11 717	B2	0	0	2,0 %
Dinard	35	10 181	B1	0	1	45,3 %
Rennes	35	220 488	B1	1	0	3,8 %
Saint-Malo	35	46 803	B1	0	1	26,2 %
Auray	56	14 141	B2	0	0	6,9 %
Hennebont	56	16 062	B2	0	0	1,5 %
Lanester	56	23 124	B2	0	0	1,0 %

³ Rapport n° 2019-M-036-05 (IGF) et n° 012887-02 (CGEDD) de novembre 2019 relatif à « l'évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel ».

⁴ Source : n° 2019-M-036-05 cité supra. Les dispositifs concernés sont les dispositifs Scellier (2009-2013), Duflot (2013-14) et Pinel (2014 à 2017).

Annexe VI

Commune	Dpt	Pop en 2019	Zone ABC	CT	SCT	Ratio RS/Logements (BDD Logement INSEE 2018)
Lorient	56	57 246	B2	0	0	3,2 %
Plescop*	56	6 145	B2	0	0	5,8 %
Quéven	56	8 770	B2	0	0	3,6 %
Quiberon	56	4 658	B2	0	1	66,2 %
Saint-Avé	56	11 895	B2	0	0	1,5 %
Séné	56	8 900	B2	0	0	9,1 %
Vannes	56	53 719	B2	0	1	6,9 %

Source : Mission d'après DREAL Bretagne (<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-territoires-eligibles-a4172.html>) INSEE et réglementation.

Légende : Dpt = Département ; CT = commune touristique non station classée de tourisme ; ST = station de tourisme ; RS= résidence secondaire ; * = commune entièrement éligible au dispositif Pinel.

Tableau 4 : Liste des communes bretonnes au sein desquelles des opérations spécifiques ont été rendues éligibles au dispositif Pinel

Nom Commune	Dpt	Pop. 2019	Nb opés.	Nb log.	Zone ABC	C T	S T	Ratio RS/Logements (BDD INSEE 2018)
Lannion	22	20 210	2	260 à 280	B2	1	0	6,1 %
Bain-de-Bret.	35	7 314	1	24	C	0	0	2,2 %
Cancale	35	5 226	1	120	B2	0	1	41,3 %
Fougères	35	20 595	2	105	C	0	0	1,7 %
Liffré	35	7 949	3	191	C	0	0	1,0 %
Melesse	35	6 958	1	36	C	0	0	1,6 %
Noyal-sur-Vil.	35	6 133	2	75	B2	0	0	2,0 %
Pleurtuit	35	6 982	1	84	B2	0	0	10,0 %
Vitré	35	18 487	10	302	C	0	0	1,7 %
Brest	29	139 926	45	130	B2	0	1	3,5 %

Source : Mission d'après DREAL Bretagne (<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-territoires-eligibles-a4172.html>) INSEE et réglementation.

Sur les différentes communes bretonnes concernées par ce dispositif, 13 sont comprises dans la liste de 1 027 communes classifiées comme touristiques au sens de l'annexe III.

1.3.3. Fonctionnement du dispositif Pinel du point de vue du propriétaire

Pour bénéficier de l'avantage fiscal, le propriétaire s'engage à louer le logement pour une durée de 6 à 9 ans. Cette durée peut être prolongée d'une ou deux périodes de 3 ans dans une limite de 12 ans. Le montant de la réduction d'impôt est présenté dans le Tableau 5 et le Tableau 6 ci-dessous. Le maximum de l'investissement est de 300 000 €. Par ailleurs, un plafond de 5 500 €/m² s'applique.

⁵ Ces 4 opérations éligibles correspondent aux opérations situées à l'extérieur des IRIS éligibles.

Annexe VI

Tableau 5 : Taux de la réduction d'impôt Pinel selon la durée de l'engagement de location (en % du montant investi) en cas d'engagement initial de 6 ans

	Taux	Répartition de la réduction d'impôt
Période initiale de 6 ans	12 %	2 % par an
1 ^{re} prolongation de 3 ans	6 %	2 % par an
2 ^e prolongation de 3 ans	3 %	1 % par an

Source : art. 199 novovicies du CGI.

Tableau 6 : Taux de la réduction d'impôt selon la durée de l'engagement de location (en % du montant investi) en cas d'engagement initial de 9 ans

	Taux	Répartition de la réduction d'impôt
Période initiale de 9 ans	18 %	2 % par an
Prolongation de 3 ans	3 %	1 % par an

Source : art. 199 novovicies du CGI.

À compter du 1^{er} janvier 2023, les taux sont réduits à 10,5 %, 15 % et 17,5 % pour des engagements de 5, 9 et 12 ans.

S'agissant du dispositif actuellement en vigueur, le tableau 7 ci-dessous présente dans le cas de trois opérations situées dans trois communes appartenant à des zones différentes, le loyer mensuel applicable, le plafond de ressources applicable et le montant de la réduction d'impôt. Dans ces trois situations, le montant de la réduction d'impôts est identique du fait du dépassement du plafond de 5 500 €/m² applicable. Pour un zonage donné, il est dès lors préférable d'investir dans une opération immobilière dont le prix au m² est en-deçà du plafond. Cette situation oriente naturellement les types de logements mis en construction dans le cadre en particulier de la VEFA.

En effet, dans le cas présenté, les taux de réduction d'impôts constatés pour une durée de 12 ans s'élèvent à 17,8 % (opération à Pornichet en zone B1), 15,4 % (opération à Antibes en zone A) et 12,7 %.

Tableau 7 : Loyers maximum, plafond de ressources et réduction d'impôt en fonction du zonage Pinel

	Abis	A	B1
Localisation	Enghien-les-Bains (95)	Antibes (06)	Pornichet (44)
Montant de l'investissement	327 600	315 000	272 500 €
Surface	42 m ²	42 m ²	42 m ²
Loyer mensuel maximum	848 €	630 €	508 €
Plafond de ressources/personne seule	38 377 €	38 377 €	31 280 €
Plafond de ressources pour un couple	57 357 €	57 357 €	41 772 €
Montant de la réduction d'impôts	6 ans	27 720 €	27 720 €
	9 ans	41 580 €	41 580 €
	12 ans	48 510 €	48 510 €

Source : Mission d'après <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dispositif-pinel>.

Au sein des communes touristiques identifiées par la mission, 265 (près d'un quart) sont éligibles au Pinel (hors cas des communes bretonnes). Parmi elles, 40 ont un prix moyen au m² supérieur à 5 500 €/m², seuil au-delà duquel la rentabilité du dispositif « Pinel » est inférieure.

1.3.4. Le dispositif Pinel est coûteux et présente des inconvénients

Le dispositif « Pinel » a fait l'objet de 2 rapports d'inspections récents :

- ◆ un rapport IGF/CGEDD de novembre 2019 sur « *l'évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel* » ;
- ◆ un rapport IGF/CGEDD de juillet 2020 sur des « *propositions sur l'évolution du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel* ».

Les membres de mission renvoient donc à ces deux rapports pour le diagnostic complet sur ce dispositif. Ces rapports mettent notamment en exergue :

- ◆ **l'effet d'éviction des ménages souhaitant acquérir une résidence principale** par rapport aux ménages souhaitant réaliser un investissement locatif puisque le dispositif ne permet pas à l'acquéreur d'occuper le logement aux fins de résidence principale : ces opérations sont principalement destinées aux investisseurs (l'éligibilité de l'opération au dispositif fiscal constitue un argument de vente). En l'absence d'offre, des ménages qui aspiraient à une acquisition peuvent être contraints à se rabattre sur l'offre locative ;
- ◆ une **difficulté à suivre les logements ayant bénéficié de ce dispositif** fiscal rendant difficile son l'évaluation ;
- ◆ un coût important se cumulant avec les coûts des dispositifs précédents éteints mais conduisant à produire des effets : ce coût était estimé, en cas de pérennisation à 2,16 Md€ par an pour 60 000 logements ;
- ◆ un impact budgétaire net négatif pour l'État évalué à 9 383 € par logement produit sur une durée totale de 20 ans⁶ ;
- ◆ une production de logements essentiellement concentrée dans les zones éligibles, alors que ces dernières ne font pas l'objet de mise à jour régulière : ainsi, le dispositif peut inciter à la construction dans des zones qui ne présentent pas ou plus les mêmes déséquilibres qu'avant et peuvent s'avérer moins prioritaires que d'autres zones intégrées plus tardivement dans les zonages ou pas encore ;
- ◆ un rendement pouvant être négatif pour l'acquéreur en l'absence de hausse des prix de l'immobilier : ainsi, le rapport d'évaluation du dispositif Pinel⁷ a mis en avant que le rendement net d'impôt après revente à neuf d'une opération Pinel moyenne est négatif de plus de 16 k€ en cas de stabilité des prix. Les moins-values proviennent notamment des frais d'acquisition non récupérés (frais d'agence et de notaire) ;
- ◆ une pression sur le foncier impliquant une augmentation des prix des logements. Les entreprises peuvent aussi avoir été incitées à majorer leurs prix compte tenu des aides fiscales dont bénéficiaient les acheteurs.

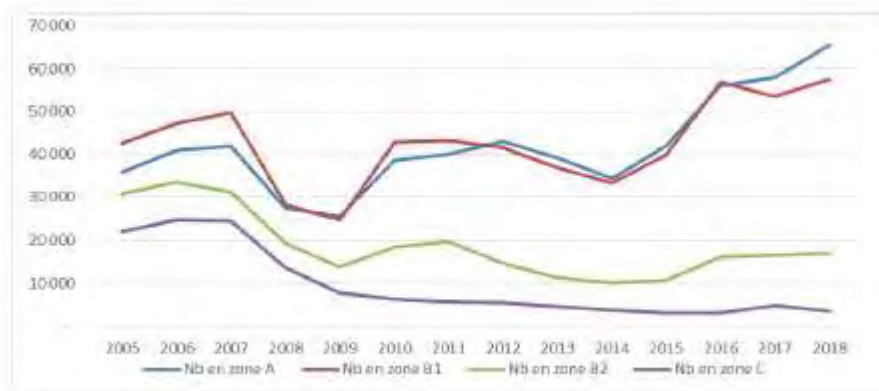
S'agissant de la production de logements, les différents avantages fiscaux adossés au zonage ABC ont conduit, depuis 2009, à des tendances différentes entre les zones au sein desquelles les dispositifs fiscaux sont actifs (Abis, A et B1) et les autres zones. Ces tendances sont présentées sur le Graphique 1.

En effet, la zone C a été exclue, sauf exception concernant 20 communes, à compter de 2009 et la zone B2 a été exclue, sauf exception visant 882 communes, à compter de 2013. Or ces zonages ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière et des communes situées dans les zones B2 et C présentent une tension immobilière, matérialisée par les niveaux de prix des transactions, plus élevée que celle de zones Abis et A (cf. annexe VIII).

⁶ Annexe III du rapport 2019-M-036-06 cité *supra*.

⁷ Rapport 2019-M-036-06 cité *supra*.

Graphique 1 : Nombre de ventes aux particuliers de logement collectif par zone



Source : Rapport IGF/CGEDD n° 2019-M-036 sur l'évaluation du dispositif fiscal dit « PINEL », 2019.

Comme détaillé dans l'annexe VIII, 81 communes touristiques identifiées par la mission sont classées en zone A et 184 le sont en zone B1. Ces communes s'ajoutent aux 13 communes bretonnes également éligibles. Au sein de ces communes, le dispositif « Pinel » a ainsi pu provoquer tout ou partie des effets évoqués ci-avant.

1.3.5. À la fin des périodes d'engagement, le maintien de l'usage du logement comme résidence principale n'est pas garanti et les prix à la location ou à la vente peuvent évoluer significativement

Les dispositifs fiscaux précédents destinés à favoriser la création de résidences principales permettent, pendant la durée pendant laquelle le propriétaire bailleur s'est engagé, de maintenir des résidences principales sur le territoire. À la fin de l'engagement (6 à 12 ans dans le cas du dispositif Pinel), le propriétaire est libre de choisir les modalités d'utilisation de son logement :

- ◆ habiter le logement en tant que résidence principale ;
- ◆ poursuivre la location du logement en location de longue durée en réévaluant le loyer ;
- ◆ transformer son logement en résidence secondaire, louée en location de courte durée (location touristique) le cas échéant⁸ ;
- ◆ mettre en vente le logement.

S'agissant de la poursuite de la mise en location du logement en location de longue durée à la fin de la durée de l'engagement lié à l'avantage fiscal, des règles s'appliquent concernant la réévaluation du loyer :

- ◆ dans le cas où un bail est en vigueur, la réévaluation doit se baser sur l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'INSEE ;
- ◆ dans les autres cas, la situation diffère selon la localisation du bien :
 - s'il est situé dans une zone tendue (i.e. commune concernée par le champ de la TLV), il est soumis au décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1^{er} août 2021 au 31 juillet 2022, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Dans le nouveau contrat de location, le loyer ne peut pas excéder le dernier loyer révisé ;

⁸ La conversion des logements Pinel au terme des réductions d'impôts en meublé loué sous le régime LMNP est d'ailleurs souvent promue dans le montage financier et juridique de l'opération de construction visant droit à défiscalisation, notamment pour ces zones tendues et normalement attractives.

Annexe VI

- s'il est situé dans une commune ayant mis en place un plafond de loyer : le nouveau loyer doit s'y conformer. À ce jour, seul un nombre restreint de communes ou EPCI l'appliquent (Paris (75), Lille (59), Plaine Commune (93), Lyon (69), Villeurbanne (69), Est Ensemble (93) et, dans un futur proche Bordeaux (33) et Montpellier (34)) ;
- s'il est situé dans une autre commune, la révision du loyer n'est pas encadrée.

En pratique, au sein des zones tendues, lorsque les propriétaires arrivent à la fin de l'engagement au titre des dispositifs fiscaux (c'est-à-dire à dire au minimum après 6 ans), ces dispositifs peuvent être de nature à inciter les propriétaires à transformer leur logement en location saisonnière ainsi qu'y invitent d'ailleurs de nombreux professionnels de conseil en gestion patrimoniale et fiscale. En effet, les loyers pouvant être appliqués pour la location de courte durée ne sont pas encadrés : ces dispositifs sont ainsi de nature à creuser l'écart de rentabilité en défaveur de la location de longue durée.

Dans le cas où la mise en vente du logement financé dans le cadre du dispositif « Pinel » intervient après la durée de l'engagement, le propriétaire n'est plus lié par des conditions particulières concernant l'acquéreur (revenu fiscal) ou l'affectation future du bien.

Les éléments suivants peuvent ainsi être relevés :

- ◆ le dispositif ne permet pas de garantir que le logement restera durablement une résidence principale ;
- ◆ le dispositif n'implique pas d'encadrement de l'évolution des prix sur le long terme et peut donc contribuer à l'augmentation des prix.

1.3.6. Les dernières lois de finances ont acté la mise en extinction progressive du dispositif Pinel

Du fait d'un rapport coûts/bénéfices jugé trop défavorable, les lois de finances pour 2020 et 2021 ont acté la réduction du champ d'intervention du dispositif Pinel, la diminution progressive de ses avantages et son extinction à compter du 1^{er} janvier 2025 :

- ◆ l'article 161 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a restreint, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'utilisation du dispositif « Pinel » aux seuls bâtiments d'habitation collectifs excluant ainsi son recours pour les maisons individuelles⁹. Cette évolution est notamment liée aux politiques publiques visant à limiter l'artificialisation des sols en vue d'atteindre, à l'horizon 2050, l'objectif de zéro artificialisation nette ;
- ◆ l'article 168 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prorogé de 3 ans le dispositif fiscal « Pinel » tel que modifié en 2019 (extinction au 31 décembre 2024 contre 31 décembre 2021 précédemment) et mis en place une diminution progressive, entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2024, des avantages fiscaux (diminution des réductions d'impôts) et des logements éligibles.

Afin de continuer à soutenir la production de logements, la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 instaure en faveur des investisseurs institutionnels une créance à l'impôt sur les sociétés égale au montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties due au titre de leurs logements locatifs intermédiaires dont la construction est achevée à compter du 1^{er} janvier 2023. Le fonctionnement de ce dispositif est présenté dans la note DLF en pièce jointe de la présente annexe.

⁹ Les bâtiments individuels au sens de l'article L. 231-1 du CCH, relatif au contrat de construction d'une maison individuelle, sont les « immeubles à usage d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés au même maître de l'ouvrage ».

Annexe VI

Cette évolution s'inscrit dans le cadre des suites du rapport IGF/CGEDD d'avril 2021 sur le développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels.

Le dispositif « Pinel », tout comme les dispositifs qui l'ont précédé, est adossé à un zonage lié à la politique du logement (le zonage ABC) : sa capacité à produire des effets aux emplacements adaptés est donc également très dépendante de la mise à jour effective du zonage utilisé.

1.4. Les contraintes de disponibilités foncières et de limitation de l'artificialisation impliquent d'encourager les réhabilitations

En cohérence avec les politiques publiques visant à réduire l'artificialisation des sols et l'étalement urbain afin d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050, fixé par la loi climat et résilience, différents dispositifs fiscaux existent pour inciter à la réhabilitation des logements existants :

- ◆ le dispositif dit « Denormandie » qui vise à décliner et prolonger le dispositif Pinel ancien ;
- ◆ la réduction d'impôt Malraux.

1.4.1. Par ailleurs, le dispositif non fiscal mobilisant des crédits budgétaires évaluatifs en loi de finances, Ma Prime Rénov' permet le financement de travaux de réhabilitation énergétique des logements indépendamment de leur localisation. Avec un esprit semblable au dispositif « Pinel ancien », le dispositif « Denormandie » vise à réhabiliter les logements de zones en difficulté.

Afin de d'inciter à la réhabilitation des logements, le dispositif dit « Denormandie » a été mis en place pour offrir une alternative au dispositif « Pinel » qui est orienté vers les logements neufs. Il s'agit d'une aide fiscale accordée pour un logement ancien faisant l'objet de travaux d'amélioration et de transformation. Ces travaux doivent représenter au moins 25 % du coût total de l'opération et remplir une des trois conditions suivantes :

- ◆ travaux améliorant la performance énergétique du logement de 20 % au moins (30 % au moins pour les logements individuels) ;
- ◆ au moins deux types de travaux parmi le changement de chaudière, l'isolation des combles, l'isolation des murs, le changement de production d'eau chaude, l'isolation des fenêtres ;
- ◆ création de surface habitable nouvelle (par exemple, balcon, terrasse ou garage).

Pour être éligible à ce dispositif, le logement doit être situé :

- ◆ dans une commune du programme national action cœur de ville (222 villes moyennes sont concernées) ;
- ◆ dans une commune ayant passé une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) ;
- ◆ une commune dont le besoin de réhabilitation de l'habitat est important dont la liste est fixée par l'arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

Annexe VI

Comme pour le dispositif « Pinel », il existe des conditions de ressources liées au locataire et au loyer maximum applicable. Par ailleurs, le propriétaire doit s'engager à louer le logement nu en tant que résidence principale pour une durée de 6 à 12 ans. Les réductions d'impôt dont bénéficie le propriétaire sont identiques à celles mise en place pour le dispositif « Pinel ». L'assiette prise en compte intègre le prix d'acquisition du logement (y compris les honoraires de notaire, les commissions versées aux intermédiaires, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière) et les travaux d'amélioration. Les justificatifs (DPE avant et après travaux, factures, éléments sur les baux conclus...) sont à conserver pour pouvoir être produits en cas de contrôle fiscal.

Les personnes éligibles à ce dispositif sont les personnes physiques bailleurs et les associés physiques de société propriétaires non soumises à l'impôt sur les sociétés.

Ce dispositif est toutefois très peu utilisé à ce stade. En effet, l'annexe du projet de loi de finances pour 2022 prévoit qu'il sera utilisé par 245 ménages en 2022 et représente un coût de 2 M€ (contre 257 000 bénéficiaires et 1 383 M€ estimé pour les dispositifs Duflo et Pinel).

L'article 75 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 dispose qu'un rapport d'évaluation de ce dispositif sera remis par le gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2022.

À ce stade, les éléments suivants sont de nature à expliquer ce recours très limité au dispositif :

- ◆ le dispositif est limité géographiquement à des communes inscrites dans les dispositifs supra. Ainsi :
 - des communes non tendues sont éligibles (ex : Pontivy (56) classée dans la zone C) ;
 - des communes en situation de tension (ex : Bayonne (64) classée B1 et située dans le périmètre du zonage TLV) ;
 - des communes ne sont pas concernées malgré de fortes tensions immobilières (ex : Antibes (06)).
- ◆ du point de vue du propriétaire, la nécessité de réaliser des travaux (formalisation du besoin, sélection des prestataires, pilotage des prestataires, besoin de liquidités, absence de revenus durant la durée des travaux...) peut être contraignante ;
- ◆ s'agissant de logements anciens, la massification du nombre est plus limitée (dans le cas d'une opération neuve, tout ou partie des investissements de l'opération sont susceptibles de bénéficier du dispositif « Pinel ») ;
- ◆ le mécanisme du déficit foncier peut être privilégié par certains propriétaires notamment ceux dont le taux marginal d'imposition est le plus élevé.

Par ailleurs, un cumul de ce dispositif avec le déficit foncier est possible dans le cas où le coût des travaux d'amélioration est supérieur à 25 % : dans un tel cas, la fraction des travaux supérieure à 25 % peut être prise en compte dans le prix d'acquisition (pour la réduction d'impôt du dispositif Denormandie ou pour le déficit foncier).¹⁰

Parmi les communes éligibles au dispositif Denormandie, seulement 12 d'entre elles sont identifiées comme touristiques par la mission (sur 1 027) et 73 d'entre elles sont classées commune touristique au sens du code du tourisme.

¹⁰ Article 199 *novovicies* du CGI : « F. – Les dépenses de travaux retenues pour le calcul de la réduction d'impôt prévue au présent article ne peuvent faire l'objet d'une déduction pour la détermination des revenus fonciers ».

1.4.2. Le dispositif « Malraux » vise spécifiquement les bâtis anciens

Pour les logements anciens situés dans certaines zones protégées, un dispositif spécifique est en place : le dispositif dit « Malraux ». Les travaux de restauration ouvrent le droit à une réduction d'impôt de 22 à 30 % sur un montant pouvant aller jusqu'à 400 000 € par propriétaire. La réduction d'impôt peut ainsi atteindre 120 000 €. Le fonctionnement de ce dispositif est présenté dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Fonctionnement du dispositif Malraux

L'article 199 *tervicies* du CGI prévoit une réduction d'impôt en faveur des contribuables qui supportent des dépenses de restauration d'un immeuble bâti situé soit au sein d'un site patrimonial remarquable, soit au sein d'un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique. Cette réduction d'impôt dite « Malraux » s'applique à des locaux d'habitation ou destinés après travaux à l'habitation, ou à des locaux dont le produit de la location est imposé dans la catégorie des revenus fonciers, à savoir des locaux faisant l'objet d'une location nue. En outre, lorsque les dépenses de travaux portent sur un local à usage d'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer nu, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de 9 ans.

Source : Note DGFIP/DLF du 30 mars 2022, cf. PJ à la présente annexe.

L'évaluation de ce dispositif a donné lieu à un rapport IGAC-IGF-CGEDD en 2018. Les dépenses liées à ce dispositif sont estimées, dans les documents préparatoires à la loi de finances pour 2022, à 31 M€. Ce dispositif est relativement peu utilisé dans la mesure où 4 764 foyers fiscaux en ont bénéficié en 2018.

Du fait des critères utilisés pour sa définition, le dispositif n'est pas particulièrement ciblé sur les territoires touristiques.

1.4.3. En complément des incitations fiscales, Ma Prime Renov' est une subvention destinée à faciliter la réhabilitation des logements

Le dispositif Ma Prime Renov', porté par l'ANAH, permet le financement de travaux de rénovation énergétique pour un logement à destination de résidence principale utilisé ou non par son propriétaire. À ce jour, ce dispositif n'est pas ouvert aux travaux concernant les logements non destinés à être occupés en qualité de résidence principale.

Cette situation s'explique :

- ◆ sur le plan écologique, par le fait que les résidences secondaires sont utilisées sur une période moindre dans l'année ;
- ◆ sur le plan économique, par le fait qu'une part importante des résidences secondaires sont, sur le littoral, majoritairement utilisées à des périodes où les consommations énergétiques sont moindres (en l'absence de climatisation) ;
- ◆ sur le plan budgétaire et politique, par le souhait de concentrer les efforts sur les résidences principales.

Cependant, dans un objectif de maximisation du nombre de résidences réhabilitées sur le plan énergétique, l'absence d'aide publique pour les résidences secondaires est de nature à rendre plus difficile le bouclage du plan de financement du fait d'économies d'énergie réduites si celui-ci est effectué dans un objectif premier de rentabilité économique et financière.

Annexe VI

Par ailleurs, des contraintes réglementaires, comme l'extension de l'interdiction de mise en location de « passoires thermiques », à la location de courte durée, particulièrement en zone de montagne, pourrait être de nature à réorienter l'utilisation du parc ou à provoquer des réhabilitations énergétiques. Des évolutions de la réglementation sont proposées par la mission dans son rapport.

À ce jour, le dispositif Ma Prime Rénov' peut inciter à la conversion de logements non affectés à l'usage de résidence principale en résidence principale sous réserve que le propriétaire accepte de ne pas jouir de son logement (en tant que résidence secondaire) transformer sa résidence secondaire pour la mettre en location pour une résidence principale. La réglementation, et le non assujettissement de la location courte durée aux règles concernant les DPE, peut quant à elle risquer de faire passer des logements loués en résidences principales en logements loués en courte durée ou saisonnière puisque ces derniers ne sont pas visés aujourd'hui par les contraintes du DPE.

1.5. Le dispositif Loc'Avantages permet de réorienter l'utilisation du parc vers des résidences principales sans condition de travaux

La loi de finances 2022 a mis en place la réduction d'impôt Loc'Avantages en lieu et place du dispositif « louer abordable » (cf. encadré 2).

D'après le ministère chargé de l'écologie, les trois objectifs recherchés par ce dispositif sont les suivants :

- ◆ augmenter l'offre de logements à loyer abordable dans le parc de logements privés ;
- ◆ permettre à des ménages aux revenus modestes ou intermédiaires de se loger décemment, notamment en zone tendue ;
- ◆ inciter les propriétaires bailleurs à mettre ou à remettre leur bien en location suite à une période de vacance.

Pour bénéficier de ce dispositif, le propriétaire doit s'engager :

- ◆ à ne pas dépasser un montant maximum de loyer ;
- ◆ à louer, en tant que résidence principale, à un locataire ayant des revenus inférieurs à des plafonds de ressources fixés par l'État et qui n'est pas un membre de sa famille ;
- ◆ louer un bien non meublé pour une durée d'au minimum six ans.

En outre, le propriétaire peut utiliser l'intermédiation locative qui implique l'intervention d'un tiers social pour garantir le paiement des loyers et des charges et désigner le locataire.

Encadré 2 : Fonctionnement de la réduction d'impôts Loc'Avantages

L'article 199 *tricies* du CGI institue, à compter du 1^{er} mars 2022 et jusqu'au 31 décembre 2024, une nouvelle réduction d'impôt en faveur des contribuables qui s'engagent à donner des logements en location nue à usage d'habitation principale du locataire pour une durée d'au moins six ans et qui font l'objet d'un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Le taux de cette nouvelle réduction d'impôt varie en fonction de la nature de la convention signée (loyer très social, social ou intermédiaire) avec l'ANAH. Elle correspond à un montant allant de 15 % à 65 % du montant des revenus fonciers bruts annuels perçus par le contribuable en raison de la mise en location dudit logement, et s'avère à ce titre nettement plus avantageuse que l'ancienne déduction spécifique « Cosse » qu'elle remplace.

Par ailleurs, les modalités de détermination des plafonds de loyers sont définies sur la base d'une cartographie qui sera réalisée à l'échelle communale, voire infra-communale pour certaines métropoles telles que Paris, Lyon et Marseille et seront fixées par voie réglementaire.

Source : Note DGFIP/DLF du 30 mars 2022, en PJ de la présente annexe.

Annexe VI

Les tableaux ci-dessous simulent les revenus nets après impôts dans le cas d'un logement de 40 m² loué à Saint-Malo (35) avec le système Loc'Avantage en fonction du niveau de loyer retenu :

- ◆ loc 1 correspond à un loyer se situant 15 % en dessous des loyers du marché ;
- ◆ loc 2 correspond à un loyer se situant 30 % en dessous des loyers du marché ;
- ◆ loc 3 correspond à un loyer se situant 45 % en dessous des loyers du marché.

Dans le cas où le propriétaire recourt à l'intermédiation locative en Loc 2 ou Loc 3, il bénéficie d'une prime à la conclusion de la convention de 1000 € (location à une association agréée) à 2 000 € (mandat de gestion confié à une agence immobilière sociale). Cette prime est majorée de 1 000 € si le logement a une surface supérieure ou égale à 40 m².

Les simulations mettent notamment en avant que le système Loc'Avantages est plus avantageux pour les ménages disposant d'un taux marginal d'imposition (TMI) important. Ce système peut être cumulé avec le mécanisme du déficit foncier. Le tableau 8 et le tableau 9 ci-dessous présentent une simulation des revenus nets après impôts générés par la mise en location d'un logement de 40 m² à Saint-Malo par l'intermédiaire du dispositif Loc'Avantages. Ces tableaux ont été réalisés pour des TMI de 11 % et 30 %.

Tableau 8 : Logement de 40 m² à Saint Malo (35) loué avec le dispositif Loc'Avantages par un contribuable ayant un taux marginal d'imposition de 11 %

	Location classique (en €)	Loc 1 (en €)	Loc 2 (en €)	Loc 3 (en €)
Plafond mensuel par m ²	/	8,16 €	6,72 €	5,28 €
Loyer mensuel ¹¹	450 €	384 €	316 €	248 €
Loyer annuel	5 400 €	4 602 €	3 790 €	2 978 €
Avantage fiscal sans intermédiation locative	/	690 €	1 327 €	Situation impossible ¹²
Avantage fiscal avec intermédiation locative	/	921 €	1 516 €	1 936 €
Revenu nets après impôts sans intermédiation locative	4 334 €	4 452 €	4 505 €	
Revenu nets après impôts avec intermédiation locative	4 334 €	4 682 €	4 694 €	4 531 €
Prime intermédiation locative			2 000 à 3 000 €	2 000 à 3 000 €

*Source : Mission – Hypothèses : charges correspondant à 30 % du loyer de marché (pour toutes les situations).
Lecture : La mise en location d'un appartement de 40 m² à Saint Malo avec un TMI de 11 % avec le dispositif Loc 2 avec intermédiation locative permet un revenu net annuel après impôt de 4 694,1 €. Le propriétaire est également éligible à une prime de 2 000 à 3 000 € (versée une seule fois).*

¹¹ Loyer mensuel=plafond mensuel*surface*coefficient avec coefficient=0,7+19/S où S est la surface fiscale du logement.

¹² En Loc3, le recours à l'intermédiation locative est obligatoire.

Annexe VI

Tableau 9 : Logement de 40 m² à Saint Malo (35) loué avec le dispositif Loc'Avantages par un contribuable ayant un taux marginal d'imposition de 30 %

	Location classique (en €)	Loc 1 (en €)	Loc 2 (en €)	Loc 3 (en €)
Plafond mensuel par m ²	/	8,16 €	6,72 €	5,28 €
Loyer mensuel ¹³	450 €	384 €	316 €	248 €
Loyer annuel	5 400 €	4 602 €	3 790 €	2 978 €
Avantage fiscal sans intermédiation locative	/	690 €	1 327 €	Situation impossible ¹⁴
Avantage fiscal avec intermédiation locative	/	921 €	1 516 €	1 936 €
Revenu nets annuels après impôts sans intermédiation locative	3 616 €	3 772 €	3 864 €	/
Revenu nets annuels après impôts avec intermédiation locative	/	4 002 €	4 054 €	3 930 €
Prime intermédiation locative			2 000 à 3 000 €	2 000 à 3 000 €

Source : Mission.

Lecture : La mise en location d'un appartement de 40 m² à Saint Malo avec un TMI de 30 % avec le dispositif Loc 2 avec intermédiation locative permet un revenu net annuel après impôt de 4 053 €. Le propriétaire est également éligible à une prime de 2 000 à 3 000 € (versée une seule fois).

Ainsi, dans le cas présenté, le recours au dispositif Loc'Avantage permet, sur une période de 6 ans, d'augmenter ses revenus de 5 161 € pour un taux marginal d'imposition (TMI) de 11 % et 5 629 € pour un TMI de 30 % (Loc 2 avec intermédiation locative en comparaison d'une location classique). Outre la rentabilité accrue dont bénéficie le propriétaire, ce dispositif permet au propriétaire de se prémunir contre les impayés en cas de recours à l'intermédiation locative.

En revanche, la **rentabilité reste largement inférieure à celle constatée dans le cadre d'une location meublée de courte durée**. En effet, la location d'un tel logement pendant 90 jours génère 7 200 € de revenus annuels (hypothèse du prix d'une nuitée de 80 €) soit 6 212 €/an après impôts¹⁵ en cas de TMI à 11 % ou 5 574 €/an après impôts en cas de TMI de 30 %.

2. Sous tension immobilière, des outils spécifiques permettent l'accès à la résidence principale à tous notamment aux personnes aux plus faibles revenus

Dans les zones connaissant une tension immobilière, le nombre de logements disponibles à la location sont rares et/ou les prix sont élevés. Cette situation est encore plus prégnante dans les zones tendues, notamment touristiques. Ainsi, dans ces zones, les ménages disposant des revenus les plus faibles sont évincés du marché et rencontrent des difficultés accrues pour se loger. Malgré la diversité des outils existants, le nombre de logements « sociaux » est insuffisant par rapport à la demande, en particulier dans de nombreuses zones touristiques, a fortiori dans celles qui ont connu ces dernières années des hausses de population liées à l'activité économique.

¹³ Loyer mensuel=plafond mensuel*surface*coefficient avec coefficient=0,7+19/S où S est la surface fiscale du logement.

¹⁴ En Loc3, le recours à l'intermédiation locative est obligatoire.

¹⁵ Hypothèse d'une imposition sur la base du régime micro-BIC applicable aux meublés non classé (abattement de 50 %) et en tenant compte de la CSG déductible.

Annexe VI

Des dispositifs adaptés visent de permettre à ces ménages d'accéder à un logement. Plusieurs outils existent et impliquent une fiscalité adaptée ou des ressources budgétaires :

- ◆ pour l'accès au logement en location :
 - le logement social avec différentes typologies en fonction des revenus des locataires (PLAI, PLUS, PLS et PLI) ;
 - les aides au logement (aide personnalisée au logement, allocation de logement familiale ou allocation de logement sociale).
- ◆ pour l'accès partiel à la propriété (démembrement en foncier et bâti) :
 - le bail réel et solidaire.
- ◆ pour l'accès à la propriété :
 - le prêt à taux zéro ;
 - les prêts d'accession sociale ;
 - les prêts d'action logement ;
 - le prêt social location-accession.

2.1. Sur le plan fiscal, les communes ne sont plus impactées défavorablement par la construction de logements sociaux

L'augmentation du nombre de logements sociaux est une solution permettant de répondre, d'une part, au besoin de résidences principales et, d'autre part, aux difficultés à se loger rencontrées par les personnes ayant les plus faibles revenus sur un territoire donné.

Du point de vue de la collectivité, la construction de logements sociaux impliquait, jusqu'au 1^{er} janvier 2022, de moindres ressources fiscales du fait d'une exonération de logements sociaux à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Par l'intermédiaire de l'article 177 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, l'État a instauré pour les communes et les EPCI une compensation pendant les 10 premières années d'exonération. Cette évolution avait été proposée dans le cadre du rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par François Rebsamen.

Cette évolution permet de corriger, lors de la construction de logements sociaux, le déficit de recettes fiscales pour la commune par rapport aux recettes dont elle bénéficie pour d'autres constructions.

2.2. Des dispositifs budgétaires ont été développés pour faciliter l'accession à la propriété

Le dispositif du prêt à taux zéro permet de faciliter l'acquisition par les ménages de leur résidence principale. Son octroi se fait sous condition de revenus.

Le montant du prêt ainsi que la part maximum du coût de l'opération finançable avec ce prêt dépendent du zonage de la commune au titre du classement ABC et de la composition du foyer.

L'acquéreur doit utiliser le logement comme sa résidence principale.

En cas de mise en location, les règles suivantes, figurant dans les articles D31-10-6 et s. du code de la construction et de l'habitat doivent être respectées :

- ◆ la durée totale de location du logement ne peut pas dépasser 6 ans ;
- ◆ le logement doit servir de résidence principale au locataire. Le logement ne peut pas être loué pour être utilisé comme logement de fonction ou comme meublé de tourisme ou comme résidence secondaire ;

Annexe VI

- ◆ le loyer ne dépasse pas les plafonds de loyer d'un logement social (type PLS) ;
- ◆ les ressources du locataire, à la signature du bail, ne doivent pas dépasser les plafonds de ressources pour obtenir un logement social de type PLS.

Comme évoqué dans l'annexe VIII, les communes très touristiques ne sont pas systématiquement classées au sein des zonages Abis, A et B1 correspondant aux zones les plus tendues : ainsi, dans ces communes, les acquéreurs disposent d'un prêt moindre : pour une personne, le PTZ s'élève à 54 000 € en zone B1 contre 22 000 € en zone B2. Plusieurs élus de communes touristiques ont fait part à la mission de leur souhait de voir leur classement au titre du zonage ABC révisé afin, notamment, de permettre aux primo-acquéreur de bénéficier de prêts plus importants.

D'autres prêts aidés existent pour permettre l'acquisition de logement pour en faire sa résidence principale (prêt conventionné, prêt social location-accession...). Ces prêts sont en général liés aux ressources du bénéficiaire et à la location du bien selon le zonage ABC.

Pour ces dispositifs, il n'existe pas de spécificité propre aux zones touristiques.

2.3. Le BRS : un nouvel outil pour encadrer sur le long terme l'évolution des prix et éviter une captation de la plus-value

2.3.1. Le fonctionnement du BRS

Pour répondre à certaines des problématiques rencontrées dans le cadre des dispositifs et outils précédents (encadrement difficile des plus-values à la revente des logements ayant bénéficié de subvention ou d'aides, absence de pérennisation de la vocation RP des logements, coût du foncier...), un nouvel outil a été mis en place : le bail réel et solidaire (BRS). C'est un type de contrat prévu par l'article L. 255-1 du code de la construction et de l'habitat. Il consiste en un bail passé entre un organisme de foncier solidaire et un preneur pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il s'agit d'un outil visant à dissocier le foncier et le bâti. Cet outil est particulièrement adapté dans les zones où le prix du foncier est important ce qui est notamment le cas dans les zones touristiques tendues.

Son fonctionnement est le suivant :

- ◆ la puissance publique dispose de foncier constructible (acquis par préemption, transaction, donation...);
- ◆ un organisme de foncier solidaire, agréé par l'État, fait construire ou réhabiliter des logements sur du foncier lui appartenant ;
- ◆ par l'intermédiaire du BRS, des ménages, sous plafond de ressources fixés par la réglementation (cf. Tableau 12), acquièrent les droits réels du logement pour une durée de 18 à 99 ans. Le prix est encadré par un maximum fixé par la réglementation (cf. ci-dessous) ;
- ◆ durant la durée du bail, le propriétaire du bâti verse une redevance au titre de la location du foncier.

Durant toute la durée de l'occupation, le logement doit être occupé en tant que résidence principale.

Annexe VI

**Tableau 10 : Plafond de ressources en 2022 pour acquérir un logement en BRS
(revenu fiscal de référence 2020)**

Nombre d'occupants du logement	Zone A	Zone B et C
1	33 400 €	25 318 €
2	46 759 €	33 761 €
3	53 440 €	39 052 €
4	60 788 €	43 273 €
5 et plus	69 340 €	47 482 €

Source : Arrêté du 27 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'application des dispositions de la sous-section 2 bis relative aux prêts conventionnés pour des opérations de location-accession à la propriété immobilière.

Tableau 11 : Plafond de prix en 2022 pour l'acquisition d'un logement en BRS

Zone	Prix en €HT/m ²
Abis	5 096
A	3 861
B1	3 092
B2	2 699
C	2 360

Source : Arrêté du 27 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'application des dispositions de la sous-section 2 bis relative aux prêts conventionnés pour des opérations de location-accession à la propriété immobilière

La cession du bail, qui intervient au plus tard à l'expiration de celui-ci, implique :

- ◆ que le propriétaire acquéreur respecte les plafonds de ressources en vigueur ;
- ◆ un « rechargement » du bail de la durée initiale ;
- ◆ une évolution du prix du logement encadrée : le prix au m² du logement ne pouvant être supérieur aux plafonds en vigueur.

Cette solution apparaît ainsi être un outil intermédiaire entre le logement social et l'accession pleine à la propriété. Elle permet de contenir l'évolution des prix des logements.

Cet outil a été inspiré des « *Community Land Trust* » existant aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis les années 1970. Il a pour objet de dissocier la propriété du foncier et du bâti afin de proposer une offre de logement abordable. Cette formule est notamment liée au constat que le coût du foncier évolue de façon beaucoup plus importante que le coût du bâti. Ainsi, entre 2000 et 2018, le prix des logements anciens et neufs en France métropolitaine ont augmenté de 115 % tandis que le coût du foncier a évolué de 172 % à 192 % sur la même période en fonction de la localisation.

Annexe VI

L'utilisation du BRS a plusieurs implications :

- ◆ Pour l'acquéreur :
 - le logement doit nécessairement être utilisé en qualité de résidence principale ;
 - le logement ne peut pas faire l'objet de location de courte durée ;
 - la transmission du bien dans le cadre d'une succession (sauf au conjoint survivant) nécessite le respect par l'ayant droit des conditions de ressources : dans le cas contraire, le bien est racheté par l'OFS ;
 - ainsi, cette disposition est de nature à empêcher la transmission d'un patrimoine immobilier pour les ménages concernés ;
 - la plus-value lors de la revente est très encadrée (dans les conditions évoquées ci-dessous) ce qui peut limiter les possibilités d'accession à la propriété après la revente du logement.

Pour les pouvoirs publics :

- nécessité de fonds importants pour acquérir le foncier ;
- dans le cas où les prix plafonds du BRS à l'acquisition évoluent moins vite que l'évolution des prix de l'immobilier dans la commune, l'effort à consentir pour de nouvelles opérations sera de plus en plus important (si le foncier n'est pas maîtrisé).

Ces différents éléments sont contrôlés par l'organisme foncier solidaire.

Ainsi, grâce à cette forme de propriété (démembrée), le primo-accédant peut, durant la détention et l'occupation du logement acquis en BRS, se constituer une épargne dans la mesure où les mensualités permettent le remboursement de son prêt. Lorsque le ménage souhaite accéder à la pleine propriété, il pourra, d'une part, s'appuyer sur l'épargne qu'il aura ainsi constituée et, d'autre part, bénéficier de l'évolution du prix de son bien (indexée sur l'indice des prix à la consommation ou sur l'indice de référence des loyers).

2.3.2. Un outil déjà largement connu par les acteurs des territoires tendus notamment touristiques

Le BRS apparaît être un outil bien connu des interlocuteurs de la mission. Sur l'ensemble des territoires sur lesquels la mission s'est déplacée (à l'exception de la Corse), des opérations en BRS sont en cours. L'outil permet notamment de répondre aux problématiques suivantes, mal traitées dans le cadre d'autres dispositifs :

- ◆ l'évolution du prix de l'immobilier est encadrée y compris lors de reventes ultérieures ;
- ◆ l'affectation en tant que résidence principale est durablement garantie.

En revanche, la redevance versée par le preneur en contrepartie de la jouissance du foncier n'est pas encadrée : cette situation est de nature à ne pas permettre d'empêcher la surenchère foncière lors de l'acquisition initiale du foncier par les OFS.

Annexe VI

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages envisage un potentiel de 20 000 logements au total d'ici à 2024. Pour le propriétaire la location de courte durée présente des avantages massifs sur tous les plans par rapport à la location de longue durée

La fiscalité applicable à la location comprend deux grandes catégories : le régime foncier et le régime des bénéficiaires industriels et commerciaux.

S'agissant de la location d'un logement, l'imposition relève :

- ◆ du régime foncier pour la location nue ;
- ◆ du régime des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) pour la location meublée.

Cette distinction en matière de traitement fiscal est un produit de l'histoire liée au fait que les logements « garnis » étaient le plus souvent mis à disposition au sein d'hôtels meublés. La mission IGF-CGEDD¹⁶ relative au logement locatif meublé a conclu en 2016 que cette dichotomie de régimes fiscaux « *ne revêt plus justification économique* ».

S'agissant du caractère d'hébergement « meublé », les éléments minimaux requis sont les suivants¹⁷ :

1. literie comprenant couette ou couverture ;
2. dispositif d'occultation des fenêtres dans les pièces destinées à être utilisées comme chambre à coucher ;
3. plaques de cuisson ;
4. four ou four à micro-ondes ;
5. réfrigérateur et congélateur ou, au minimum, un réfrigérateur doté d'un compartiment permettant de disposer d'une température inférieure ou égale à - 6 °C ;
6. vaisselle nécessaire à la prise des repas ;
7. ustensiles de cuisine ;
8. table et sièges ;
9. étagères de rangement ;
10. luminaires ;
11. matériel d'entretien ménager adapté aux caractéristiques du logement.

2.4. Les caractéristiques du régime foncier applicable à la location nue

L'article 14 du CGI dispose que les revenus suivants sont inclus dans la catégorie des revenus fonciers :

1. les revenus des propriétés bâties, telles que maisons et usines, ainsi que les revenus :
 - a. de l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure, dans les conditions indiquées au premier paragraphe de l'article 525 du code civil ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ;
 - b. de toutes installations commerciales ou industrielles assimilables à des constructions ;
 - c. des bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie, même s'ils sont seulement retenus par des amarres.
2. les revenus des propriétés non bâties de toute nature, y compris ceux des terrains occupés par les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants.

¹⁶ Mission d'évaluation de politique publique : le logement locatif meublé. IGF-CGEDD. Janvier 2016.

¹⁷ Article 2 du décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé.

Annexe VI

Au sein du régime foncier, deux types des régimes cohabitent :

- ◆ le régime réel qui s'applique aux contribuables dont le revenu brut foncier total excède 15 000 € au titre de l'année d'imposition et à ceux qui souhaitent en bénéficier ;
- ◆ le régime micro-foncier pour les autres contribuables (revenus < 15 000 € et absence de décision contraire).

Pour le calcul du seuil de 15 000 €, il est également pris en compte la quote-part de revenu brut annuel des sociétés dont l'un des membres du foyer fiscal est associé, à proportion de ses droits dans le bénéfice comptable ainsi que les parts au sein des fonds de placement immobilier.

Ce seuil n'est pas apprécié au *prorata temporis*.

Ainsi, ce régime ne s'applique pas à la location de courte durée dans la mesure où celle-ci s'exerce au sein de logements meublés.

2.4.1. Le régime micro-foncier est accessible aux propriétaires d'un nombre limité de biens

Compte tenu du seuil de 15 000 € annuels, le régime micro-foncier s'applique aux propriétaires qui tirent moins de 1 250 € mensuels de revenus locatifs au titre de la location nue. Des allègements administratifs sont également mis en place pour le régime micro-foncier (obligations moindre en matière de déclarations).

En comparant les loyers médians pour la location nue meublée et les surfaces minimales (cf. Tableau 12 et tableau 13), il apparaît que le régime micro-foncier peut être utilisé par les propriétaires qui louent un (cas d'un T5) à trois logements (cas d'un T1).

Tableau 12 : Loyer médian par m² par typologie de logement en 2020 à Bayonne (location nue)

Typologie	Loyer médian en 2020 (en €/m ² /mois)	Surface équivalente en m ² pour atteindre le revenu mensuel locatif.
T1	14,8	84,46
T2	11,8	105,93
T3	10,1	123,76
T4	9,4	132,98
T5+	9,2	135,87

Source : Mission d'après Observatoire local des loyers privés Bayonne - Pays Basque - Sud Landes.

Tableau 13 : Surface minimale par typologie pour bénéficier du dispositif Pinel+

Type de logement	Surface minimale (en m ² de surface habitable)
T1	28
T2	45
T3	62
T4	79
T5	96

Source : Décret n° 2022-384 du 17 mars 2022 relatif au niveau de qualité des logements résultant de l'application en France métropolitaine de l'article 168 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Annexe VI

L'article 32 du CGI prévoit que le régime micro-foncier n'est toutefois pas applicable lorsque le contribuable ou l'un des membres du foyer fiscal est propriétaire d'au moins un bien bénéficiant de certains dispositifs fiscaux. Ces cas sont détaillés dans l'encadré ci-dessous. Les dispositifs suivants sont notamment visés : « Périssol », « Besson neuf », « Robien », « Robien recentré », « Besson ancien », « Robien ZRR » et « Borloo ancien ». En revanche, il est possible d'utiliser ce régime lorsqu'un logement a été acquis avec les dispositifs « Scellier », « Duflot » et « Pinel » (cf. Encadré 3). D'autres cas d'exclusions, pour les détenteurs de part, notamment, existent et sont détaillés dans l'Encadré 4 ci-dessous.

Encadré 3 : Cas d'impossibilité de recours au régime micro-foncier

Le régime micro-foncier n'est pas applicable « lorsque le contribuable ou l'un des membres du foyer fiscal est propriétaire d'un ou plusieurs biens appartenant aux catégories suivantes :

- a) Monuments historiques et assimilés ou immeubles en nue-propiété, donnés en location et visés au 3° du I de [l'article 156](#) ;
- b) Immeubles au titre desquels est demandé le bénéfice des dispositions du b ter du 1° du I de l'article 31 ou de celles du deuxième alinéa du 3° du I de l'article 156 ;
- c) Logements au titre desquels est demandé le bénéfice de l'une des déductions prévues aux j et k du 1° du I de l'article 31 ou de l'une des déductions au titre de l'amortissement prévues aux f, g et h du 1° du I de l'article 31 ;
- d) Parts de sociétés, autres que celles visées à [l'article 1655 ter](#), qui donnent en location des immeubles nus et dont les résultats sont imposés dans les conditions prévues à l'article 8 lorsque leur détenteur n'est pas propriétaire d'un immeuble donné en location nue ;
- e) Parts de sociétés, autres que celles visées à l'article 1655 ter, et parts de fonds de placement immobilier mentionnés à [l'article 239 nonies](#), qui donnent en location un immeuble visé aux a, b et c ou qui font l'objet de la déduction au titre de l'amortissement prévue à l'article 31 bis et dont les résultats sont imposés dans les conditions prévues à l'article 8 ;
- f) Logements au titre desquels est demandé le bénéfice de la déduction prévue au i, au m ou au n du 1° du I de l'article 31 ;
- g) Parts de fonds de placement immobilier mentionnés à l'article 239 nonies lorsque leur détenteur n'est pas propriétaire d'un immeuble donné en location nue. »

Source : Extrait de l'article 32 du CGI.

Encadré 4 : Cas d'exclusion du régime micro-foncier pour certains détenteurs de parts

Le régime micro-foncier ne s'applique pas lorsque le contribuable ou l'un des membres du foyer fiscal détient des parts appartenant aux catégories suivantes :

- parts de sociétés, autres que celles visées à [l'article 1655 ter du CGI](#), qui donnent en location un immeuble visé au **I-A-2-a § 60** et dont les résultats sont imposés dans les conditions prévues à [l'article 8 du CGI \(CGI, art. 32, 2-e\)](#) ;
- parts de sociétés, autres que celles visées à l'article 1655 ter du CGI, qui font l'objet de la déduction au titre de l'amortissement prévue à [l'article 31 bis du CGI](#) (« Robien SCPI » et « Borloo SCPI ») [CGI, art. 32, 2-e] ;
- parts de fonds de placement immobilier (FPI) mentionnés à [l'article 239 nonies du CGI](#) (« OPCI-FPI ») lorsque leur détenteur n'est pas propriétaire d'un immeuble donné en location nue (CGI, art. 32, 2-g) ;
- plus généralement, parts de sociétés, autres que celles visées à l'article 1655 ter du CGI, qui donnent en location des immeubles nus et dont les résultats sont imposés dans les conditions prévues à l'article 8 du CGI lorsque leur détenteur n'est pas propriétaire d'un immeuble donné en location nue (CGI, art. 32, 2-d).

Source : BOI-RFPI-DECLA-10.

Annexe VI

Dans le cas du régime micro-foncier, un abattement forfaitaire de 30 % destiné à être représentatif de l'ensemble des charges de la propriété est appliqué. Compte tenu de cet abattement, il n'est pas possible d'effectuer des déductions complémentaires sur le revenu brut au titre de ce bien. Par ailleurs, il n'est pas possible de constater des déficits fonciers sauf dans le cas où ils ont été constatés antérieurement à l'application du régime micro-foncier.

Ces règles conduisent certaines personnes à opter pour le régime foncier réel. Dans le cas où un contribuable opte pour le régime réel, alors qu'il est susceptible de bénéficier du régime micro-foncier, il doit le faire pour une durée incompressible de trois ans (article 32 du CGI).

2.4.2. Le régime foncier réel présente un intérêt pour les propriétaires ayant un niveau de charges supérieur à 30 %

Dans un tel régime, « le revenu net foncier est égal à la différence entre le montant du revenu brut et le total des charges de la propriété » (article 28 du CGI). La liste des charges déductibles est encadrée par la réglementation. Il comprend notamment les dépenses de travaux de réparation et d'amélioration, les dépenses de diagnostics, les frais de gestion, les taxes foncières et les intérêts d'emprunts. En revanche, il n'est pas possible de déduire l'amortissement contrairement au régime BIC applicable pour la location meublée.

Contrairement au régime micro-réel, il est possible de constater un déficit foncier pouvant être déduit du revenu global. Il est également possible de reporter ce déficit foncier, s'il est supérieur aux revenus, sur les années suivantes.

Dès lors, le choix entre le régime micro-foncier et le régime foncier réel, pour les particuliers ayant moins de 15 000 € annuels de revenus bruts fonciers est à apprécier en fonction du montant des charges réelles déductibles. Si ces charges sont supérieures à 30 %, le régime réel sera plus opportun. Cette situation sera notamment rencontrée dans le cas où le particulier réalise des travaux importants d'amélioration de son logement. Le tableau 14 ci-dessous présente la différence de fiscalité entre les 2 régimes pour un particulier ayant des revenus fonciers de 15 000 € et un taux marginal d'imposition de 11 % en fonction du niveau de charges applicable. Ainsi, pour un niveau de charges de 20 %, le régime micro-foncier permet un gain de 412 € par rapport au régime réel. Dans le cas, d'un niveau de charges de 50 %, le régime réel permet un gain annuel de 824 €.

Tableau 14 : Comparaison entre régime micro-foncier et régime foncier réel en fonction du niveau de charge pour un propriétaire ayant des revenus fonciers de 15 000 € et un taux marginal d'imposition (TMI) de 11 %

		Charges de 20 %	Charges de 30 %	Charges de 50 %
Régime micro foncier	Revenu foncier imposable	10 500 €		
	IR	1 155 €		
	Prélèvements sociaux	1 806 €		
	Total imposition ¹⁸	2 883 €		
Régime foncier réel	Revenu foncier imposable	12 000 €	10 500 €	7 500 €
	IR	1 320 €	1 155 €	825 €
	CSG	2 064 €	1 806 €	1 290 €
	Total imposition	3 294 €	2 883 €	2 059 €

Source : Mission.

¹⁸ Le total de l'imposition prend en compte le fait qu'une partie de la CSG (6,8 %) est déductible des revenus imposables. Dans ce cas, le gain fiscal est de 8 400*6,8 %.

2.4.3. Le régime foncier réel est largement utilisé y compris par des personnes éligibles au régime micro-foncier

Le tableau 15 et tableau 16 ci-dessous présentent la répartition, au titre des revenus fonciers, entre les montants déclarés et le nombre de foyers déclarants en fonction du régime utilisé et du décile de revenus.

Tableau 15 : Ventilation des foyers déclarant des revenus fonciers par décile de revenu fiscal de référence de la population totale – nombre de foyers concernés et montant déclarés

Déciles de RFR de la population totale			Revenus fonciers, régime micro		Revenus fonciers, régime réel (bénéfice)		Revenus fonciers, régime réel (déficit)	
Décile (num.)	Borne inférieure (en k€)	Borne supérieure (en k€)	Somme des montants déclarés (en M€)	Nb de foyers (milliers)	Somme des montants déclarés (en M€)	Nb de foyers (milliers)	Somme des montants déclarés (en M€)	Nb de foyers (milliers)
1 ^{er}	0	2,2 k€	77 M€	25	217	39	252	22
2 ^e	2,2	8,8 k€	332 M€	75	308	70	171	17
3 ^e	8,8	12,8 k€	394 M€	92	324	64	112	15
4 ^e	12,8	16,2 k€	358 M€	79	345	65	97	16
5 ^e	16,2	19,4 k€	566 M€	116	505	93	108	18
6 ^e	19,4	23,8 k€	799 M€	149	857	143	140	25
7 ^e	23,8	30,1 k€	1 085 M€	188	1 492	219	203	36
8 ^e	30,1	38,7 k€	1 337 M€	226	2 662	331	282	50
9 ^e	38,7	54,5 k€	1 644 M€	265	5 141	540	437	82
10 ^e	54,5	-	1 858 M€	275	21 198	1 216	1 252	185
Total			8 451 M€	1 491	33 049 M€	2 780	3 055 M€	466

Source : Tableau transmis par la DGFIP – revenus 2020.

Tableau 16 : Ventilation des foyers déclarant des revenus fonciers par décile de revenu fiscal de référence de la population totale – nombre de foyers concernés et montants déclarés

Déciles de RFR de la population totale			Revenus fonciers, régime micro		Revenus fonciers, régime réel (bénéfice)		Revenus fonciers, régime réel (déficit)	
Numéro de décile	Borne inférieure	Borne supérieure	Montant déclaré	Nombre de foyers	Montant déclaré	Nombre de foyers	Montant déclaré	Nombre de foyers
	(en k€)	(en k€)	% correspondant au rapport entre le décile et le total de la colonne					
1 ^{er}	0	2,2	0,9 %	1,7 %	0,7 %	1,4 %	8,2 %	4,7 %
2 ^e	2,2	8,8	3,9 %	5,0 %	0,9 %	2,5 %	5,6 %	3,6 %
3 ^e	8,8	12,8	4,7 %	6,2 %	1,0 %	2,3 %	3,7 %	3,2 %
4 ^e	12,8	16,2	4,2 %	5,3 %	1,0 %	2,3 %	3,2 %	3,4 %
5 ^e	16,2	19,4	6,7 %	7,8 %	1,5 %	3,3 %	3,5 %	3,9 %
6 ^e	19,4	23,8	9,5 %	10,0 %	2,6 %	5,1 %	4,6 %	5,4 %
7 ^e	23,8	30,1	12,8 %	12,6 %	4,5 %	7,9 %	6,6 %	7,7 %
8 ^e	30,1	38,7	15,8 %	15,2 %	8,1 %	11,9 %	9,2 %	10,7 %
9 ^e	38,7	54,5	19,5 %	17,8 %	15,6 %	19,4 %	14,3 %	17,6 %
10 ^e	54,5	-	22,0 %	18,4 %	64,1 %	43,7 %	41,0 %	39,7 %
Total			100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Mission d'après données DGFIP.

Note de lecture : le premier décile représente 0,9 % des montants déclarés au titre du régime micro.

Annexe VI

S'agissant du régime micro-foncier, il apparaît que ce régime est très largement utilisé par les personnes disposant des revenus les plus élevés. Ainsi, les 50 % de la population avec les revenus les plus élevés représentent 74 % du nombre total de foyers utilisant ce régime et 79,6 % du total du montant déclaré au titre de ce revenu.

S'agissant du régime réel, la surutilisation de ce régime par les personnes disposant des revenus les plus importants est encore plus nette. En effet, le dernier décile représente 64,1 % des montants déclarés globaux au titre des revenus fonciers avec bénéfices.

S'agissant du régime réel avec déficit, il est à souligner que 8,2 % des montants déclarés le sont par le 1^{er} décile de population ce qui représente plus que les déciles 2 à 7. Cette situation est de nature à mettre en avant les foyers qui utilisent le régime foncier pour atteindre un revenu fiscal de référence nul.

Ces éléments sont détaillés dans le tableau 17.

Tableau 17 : Ventilation des foyers déclarant des revenus fonciers par décile de revenu fiscal de référence de la population totale – répartition pour chaque décile de la part de montant déclaré au titre de chaque régime

Déciles de RFR de la population totale			Montant déclaré			Total
			Revenus fonciers, régime micro	Revenus fonciers, régime réel (bénéfice)	Revenus fonciers, régime réel (déficit)	
Numéro de décile	Borne inférieure (en k€)	Borne supérieure (en k€)	% correspondant au rapport entre le montant déclaré au titre de ce régime et l'ensemble du décile			
1 ^{er}	0	2,2	14,1 %	39,7 %	46,2 %	100 %
2 ^e	2,2	8,8	40,9 %	38,0 %	21,1 %	100 %
3 ^e	8,8	12,8	47,5 %	39,0 %	13,5 %	100 %
4 ^e	12,8	16,2	44,8 %	43,1 %	12,1 %	100 %
5 ^e	16,2	19,4	48,0 %	42,8 %	9,2 %	100 %
6 ^e	19,4	23,8	44,5 %	47,7 %	7,8 %	100 %
7 ^e	23,8	30,1	39,0 %	53,7 %	7,3 %	100 %
8 ^e	30,1	38,7	31,2 %	62,2 %	6,6 %	100 %
9 ^e	38,7	54,5	22,8 %	71,2 %	6,1 %	100 %
10 ^e	54,5	-	7,6 %	87,2 %	5,2 %	100 %

Source : Mission d'après données DGFIP.

Note de lecture : au sein du premier décile, 14,1 % des montants déclarés l'ont été au titre du régime micro-foncier.

Pour le premier décile, 46,2 % des montants déclarés le sont au titre du régime foncier avec déficit. Pour les déciles 2 à 6, les montants déclarés au titre du régime micro et du régime réel avec bénéfice sont analogue. Le régime du déficit foncier est quant à lui peu significatif.

Pour les quatre derniers déciles, la part des montants déclarés au titre du régime réel est très majoritaire. Cette situation est notamment liée au seuil au-delà duquel le régime micro n'est plus utilisable.

Annexe VI

Tableau 18 : Ventilation des foyers déclarant des revenus fonciers par décile de revenu fiscal de référence de la population totale – répartition pour chaque décile de la part du nombre de foyers au titre de chaque régime

Déciles de RFR de la population totale			Nombre de foyer			Total
			Revenus fonciers, régime micro	Revenus fonciers, régime réel (bénéfice)	Revenus fonciers, régime réel (déficit)	
Numéro de décile	Borne inférieure (en k€)	Borne supérieure (en k€)	% correspondant au rapport entre le nombre de foyers déclarés au titre de ce régime et l'ensemble du décile			
1 ^{er}		2,2	29,1 %	45,3 %	25,6 %	100 %
2 ^e	2,2	8,8	46,3 %	43,2 %	10,5 %	100 %
3 ^e	8,8	12,8	53,8 %	37,4 %	8,8 %	100 %
4 ^e	12,8	16,2	49,4 %	40,6 %	10,0 %	100 %
5 ^e	16,2	19,4	51,1 %	41,0 %	7,9 %	100 %
6 ^e	19,4	23,8	47,0 %	45,1 %	7,9 %	100 %
7 ^e	23,8	30,1	42,4 %	49,4 %	8,1 %	100 %
8 ^e	30,1	38,7	37,2 %	54,5 %	8,2 %	100 %
9 ^e	38,7	54,5	29,9 %	60,9 %	9,2 %	100 %
10 ^e	54,5		16,4 %	72,6 %	11,0 %	100 %

Source : Mission d'après données DGFIP.

Note de lecture : au sein du premier décile, 29,1 % des déclarants ont opté pour le régime micro-foncier ;

Le tableau correspondant à la répartition par décile du nombre de foyers utilisant chaque régime présente des résultats analogues au tableau précédent. À l'exception du premier décile, au sein des autres déciles le nombre de foyers ayant recours au déficit foncier est comparable (9,1 % en moyenne pour ces 9 déciles).

Le nombre de foyers déclarant des revenus au titre du régime réel avec bénéfice est quant à lui beaucoup plus important au sein des trois derniers déciles pour des raisons analogues à celles évoquées *supra*.

2.5. Les meublés notamment ceux de tourisme ont fait et font toujours l'objet d'avantages fiscaux

Contrairement à la location nue, la location de meublés relève du régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC).

Ce régime s'applique pour toutes les locations meublées, c'est-à-dire à la fois les meublés loués en longue durée et les meublés de tourisme loués à une clientèle de passage y effectuant un court séjour. La notion de location saisonnière correspond à une durée maximale non renouvelable de 90 jours. Cette durée est définie par l'article 1-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

S'agissant de la notion de meublé de tourisme, celle-ci est définie par l'article L. 324-1-1 du code de tourisme : « *les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois.* ». Ce régime ne s'applique donc pas à la location d'une partie d'un logement (chambre chez l'habitant par exemple).

2.5.1. Location à usage non exclusif du locataire

Lorsqu'un appartement n'est pas loué à l'usage exclusif du locataire, la qualification de meublé de tourisme ne s'applique pas. Pour autant, des avantages fiscaux sont prévus.

Jusqu'au 31 décembre 2023, une exonération d'impôts est prévue pour les particuliers (propriétaires ou locataires) qui sous-louent une partie de leur logement (cf. encadré ci-dessous). Pour l'application de ces dispositions, la notion de limite raisonnable correspond à 191 €/m²/an en Ile-de-France et à 141 €/m²/an ailleurs sur le territoire (hors charges)¹⁹. Il ressort de cette limite « raisonnable » (au sens de l'article 35 bis du CGI) qu'il est possible pour un particulier de louer 30 nuitées par an une chambre (tableau 19). Cette durée correspond à la durée annuelle moyenne de location d'un bien sur la plateforme AirBnb²⁰.

Tableau 19 : Revenus maximum permettant une exonération d'impôts et équivalence en prix moyen par nuitée en cas de location de 30 jours

Surface habitable (en m ²)	Montant exonéré d'impôt	Montant maximum par nuit si location de 30 nuits
10	1 410 €	47 €
15	2 115 €	70,5 €
20	2 820 €	94 €
30	4 230 €	141 €

Source : Mission.

Encadré 5 : Exonération d'impôt sur le revenu pour la location d'une partie d'une habitation principale

I. - Les personnes qui louent ou sous-louent jusqu'au 31 décembre 2023 en meublé une ou plusieurs pièces de leur habitation principale sont exonérées de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location sous réserve que les pièces louées constituent pour le locataire ou le sous-locataire en meublé sa résidence principale ou sa résidence temporaire, dès lors qu'il justifie d'un contrat conclu en application du 3° de l'article [L. 1242-2](#) du code du travail, et que le prix de location demeure fixé dans des limites raisonnables.

II. - À compter du 1er janvier 2001 et jusqu'au 31 décembre 2023, les personnes qui mettent de façon habituelle à la disposition du public une ou plusieurs pièces de leur habitation principale sont exonérées de l'impôt sur le revenu sur le produit de ces locations lorsque celui-ci n'excède pas 760 € par an.

Cette exonération ne peut se cumuler avec les dispositions de [l'article 50-0](#).

Source : Article 35 bis du CGI ;

2.5.2. Caractère professionnel ou non professionnel

Les loueurs d'hébergement meublés peuvent être considérés comme des loueurs en meublés professionnels (LMP) et ou des loueurs meublés non professionnels (LMNP).

En application, de l'article [155](#) du CGI, l'activité est exercée à titre professionnel dès lors que les deux conditions suivantes sont réunies :

- ◆ les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ;
- ◆ les recettes excèdent les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires au sens de [l'article 79](#), des bénéfices industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et associés mentionnés à [l'article 62](#).

¹⁹ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12874-PGP.html/ACTU-2021-00095>

²⁰ Source : entretien de la mission avec AirBnb ;

Annexe VI

La condition selon laquelle un membre du foyer fiscal au moins devait être inscrit au registre du commerce et des sociétés en qualité de loueur professionnel a été supprimée par l'article 49 de loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Les régimes applicables concernant les cotisations sociales en fonction du montant de revenus sont détaillés dans le tableau 20.

Tableau 20 : Régime applicable pour les cotisations sociales en fonction du montant de revenus locatifs pour la location d'un logement meublé de tourisme classé de courte durée

	≤23 000 €	>23 000 à ≤72 600	>72 600 à ≤176 000	>176 000 €
Cotisation sociales	Non - 0	régime général, micro-entrepreneur ou travailleur indépendant.	micro-entrepreneur ou travailleur indépendant.	Régime des indépendants
Prélèvements sociaux	Oui – 17,2 %			

Source : URSSAF.

Dans le régime LMNP :

- ◆ les déficits liés à la location meublée peuvent être reportés durant dix ans uniquement sur les revenus liés à cette activité (et non sur les autres bénéfices industriels et commerciaux) ;
- ◆ les plus-values réalisées sont imposées selon le régime des plus-values privées.

S'agissant du régime LMP :

- ◆ les déficits éventuels liés à l'activité peuvent être imputé sur les autres activités du contribuable sans limitation de montant. Le déficit peut être reporté pendant six ans ;
- ◆ les plus-values sont soumises au régime des plus-values professionnelles sur la cession des locaux mis en location.

La comparaison entre ces deux régimes est très largement détaillée dans le rapport IGF/CGEDD de janvier 2016 relatif au « logement locatif meublé »²¹.

2.5.3. Régime des bénéfices industriels et commerciaux

L'activité meublée est imposé selon le régime des bénéfices industriels et commerciaux.

Au sein du régime BIC, plusieurs régimes d'imposition co-existent :

- ◆ le régime micro-BIC ;
- ◆ le régime réel normal ;
- ◆ le régime parahotellier.

2.5.3.1. Régime micro-BIC

Le régime micro peut s'appliquer pour les entreprises si leur chiffre d'affaire hors taxes, au prorata du temps d'exploitation, n'excède pas :

²¹ Rapport IGF/CGEDD n° 2015-M-045, Mission d'évaluation de politique publique sur le logement locatif meublé.

Annexe VI

- ◆ 176 200 € pour les activités de location de gîtes ruraux, de meublés de tourisme ou de chambres d'hôtes ;
- ◆ 72 600 € pour les autres loueurs en meublés.

Tableau 21 : Seuils et abattement applicable pour le calcul des revenus imposables

Activité	Assiette	Seuil (en €)	Abattement
Locations de gîtes ruraux, de meublés de tourisme classés ou de chambres d'hôtes	Revenus tirés des locations (loyer augmenté des charges versés par les locataires)	176 200	71 %
Locations de locaux d'habitation meublés		72 600	50 %

Source : Mission d'après réglementation.

Ces seuils sont revalorisés tous les trois ans. L'abattement ne peut pas être inférieur à 305 €.

La dissociation entre ces 2 seuils s'explique, d'après les éléments transmis par la DLF « *par la réalisation d'un chiffre d'affaires supérieur par les entreprises qui louent des logements meublés classés à des prix plus élevés que pour des logements non classés, mais aussi par les charges plus importantes qui pèsent sur l'entretien de tels logements* ».

Il est donc particulièrement intéressant d'être meublé de tourisme « classé » afin de bénéficier d'un abattement supérieur (71 % contre 50 %). Or, ce classement est très peu contraignant.

Pour les particuliers, le régime micro-BIC (ou forfaitaire) s'applique pour les personnes respectant au moins l'une des deux conditions évoquées ci-dessus (recette < 23 k€ et recettes < salaires) et en l'absence de droit d'option exercé.

S'agissant de cet exercice du droit d'option, la DGFIP estime que 3 % des particuliers éligibles au micro-BIC au titre de l'année 2020, soit 3 800, ont opté pour le statut réel. Cette donnée a été estimée « *à partir des données des liasses fiscales déposées par les entreprises en identifiant le nombre d'entreprises individuelles exerçant une activité d'hébergement touristique et autres hébergements de courte durée imposées à l'IR dans la catégorie BIC au régime réel et ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur à 23 k€* ».

L'imposition des revenus est ainsi composée de l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu et de 17,2 % (CSG de 9,2 %, CRDS de 0,5 % et prélèvement de solidarité de 7,5 %) au titre des prélèvements. Ces taux s'appliquent aux revenus nets (ie. après application des abattements).

Dans le cas général, il apparaît donc que le régime micro-BIC présente des avantages très importants en comparaison du régime micro-foncier (50 % d'abattement vs 30 % d'abattement).

Dans le cas plus particulier des meublés de tourisme classés, l'abattement supplémentaire accordé (71 % d'abattement) apparaît de nature à inciter à la location de courte durée y compris dans les zones touristiques très tendues. Cet avantage fiscal accordé aux meublés de tourisme interroge d'autant plus que les revenus issus de la location de courte durée sont très supérieurs à ceux pouvant être générés par la mise en location en longue durée.

Par ailleurs, les seuils jusqu'auxquels le régime micro-BIC peut être utilisé : 72 600 € dans le cas classique (soit 6 050 €/mois) et 176 200 € pour la location de gîtes ruraux, de meublés de tourisme classés ou de chambres d'hôtes (soit 14 683 €/mois) sont de nature à permettre d'exercer une activité de location de meublés à titre professionnel en utilisant le régime micro-BIC.

2.5.3.2. Régime réel BIC

Le régime réel BIC s'applique au-delà des seuils évoqués ci-avant ou sur volonté du déclarant.

Le régime réel présente des inconvénients concernant les démarches administratives dans la mesure où il implique de tenir une comptabilité conforme au code du commerce et de faire appel à un expert-comptable.

En revanche, dans certaines situations, ce régime présente un intérêt très important puisque le revenu imposé correspond à la différence entre les produits imposables et les charges déductibles. Il peut également permettre de déduire l'amortissement du prix d'achat du bien.

Dans certaines situations, le résultat peut être nul.

En comparaison du régime applicable aux revenus foncier, le régime BIC est donc plus favorable du fait de la possibilité de déduire les amortissements.

Il apparaît à la mission que cette possibilité est nature à inciter au développement de la location meublée notamment de courte durée et qu'une évolution est donc nécessaire.

2.5.3.3. Régime BIC para-hôtelier

Le régime BIC para-hôtelier est un régime intermédiaire entre celui de la location meublée (micro-BIC ou BIC-réel) et l'hôtellerie.

En application de l'article 261D du CGI, les locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, certaines prestations ne sont pas exonérées de TVA, il s'agit notamment²² :

- ◆ des prestations d'hébergement fournies dans les hôtels de tourisme classés, les villages de vacances classés ou agréés et les résidences de tourisme classées²³ ;
- ◆ des prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle.

Les établissements qui proposent des locations meublées et au moins trois des quatre prestations mentionnées ci-avant ont une activité para-hôtelière au sens de la réglementation fiscale.

Ces prestations doivent être fournies dans des conditions similaires aux établissements d'hébergement à caractère hôtelier (ex : le nettoyage doit être effectué de façon régulière et non uniquement en début et fin de séjour).

Dans ce régime :

- ◆ la TVA s'applique sur les prestations (au taux de 10 % en France métropolitaine et 2,1 % en Corse) ;

²² L'article 293 B du CGI prévoit toutefois une franchise qui dispense du paiement de la TVA lorsque le chiffre d'affaire est inférieur à 85 800 € l'année civile précédente (ou 94 300 € l'année civile précédente, lorsque le chiffre d'affaires de la pénultième année n'a pas excédé 85 800 €).

²³ Pour les résidences de tourisme classées, l'assujettissement concerne celles destinées à l'hébergement des touristes et qui sont louées par un contrat d'une durée d'au moins neuf ans à un ou plusieurs exploitants qui ont souscrit un engagement de promotion touristique à l'étranger.

Annexe VI

- ◆ la TVA est récupérable y compris celle sur le prix de construction de l'immeuble affecté à l'activité ;
- ◆ il est possible de générer un déficit et celui-ci peut être imputé sur les autres revenus. Ce déficit peut être reporté pendant 6 ans ;
- ◆ les plus-values sont imposées selon le régime fiscal des plus-values professionnelles.

Par ailleurs, le régime para-hôtelier permet d'amortir le bien et de générer un déficit. Ce déficit peut être reporté pendant 6 ans.

2.6. La comparaison des différents régimes fiscaux montre un avantage fiscal en faveur de la location meublée, notamment de courte durée.

2.6.1. Régime foncier vs régime BIC : la fiscalité est plus favorable à la location meublée qu'à la location nue.

Le rapport conjoint IGF/CGEDD de 2016²⁴ sur le logement locatif meublé détaille les raisons historiques ayant conduit à la distinction entre le régime foncier applicable à la location nue et le régime BIC applicable à la location meublée. Il démontre, s'agissant des arbitrages des propriétaires-bailleurs, le caractère distorsif, en faveur de la location meublée, des différences entre ces deux régimes et leur coût implicite pour les finances publiques. Il recommande une unification des régimes fiscaux de la location nue et de la location meublée tenant compte des spécificités de cette dernière.

Des éléments de comparaison des différents régimes sont présentés dans le tableau 22 et le tableau 23 ci-dessous.

Tableau 22 : Comparaison des modes de comptabilisation des charges

Régime	Location nue		Location meublée			BIC réel para-hôtelier
	Micro-foncier	Foncier réel	Micro-BIC - location d'habitation meublée	Micro-BIC meublé de tourisme classé	BIC réel	
Conditions	Revenus <15 k€	Revenus supérieurs à ce seuil ou sur option ou imposés dans le cadre d'un régime particulier	Revenus <72,6 k€	Revenus <176,2 k€	Revenus supérieurs à ce seuil ou sur option	Fourniture de 3 prestations annexes
Calcul des charges déductibles des revenus	30 % des revenus (loyers hors Charges acquittées par le locataire)	Charges réelles (hors amortissements) + intérêts d'emprunts	50 % des revenus (loyers + charges du locataire)	71 % des revenus (loyers + charges du locataire)	Charges réelles et amortissement par composants y compris intérêts d'emprunt	Charges réelles et amortissement par composants y compris intérêts d'emprunt

Source : Mission.

²⁴ Mission d'évaluation de politique publique : le logement locatif meublé. IGF-CGEDD. Janvier 2016.

Annexe VI

Tableau 23 : Assiette prise en compte pour revenu fiscal de référence dans le cas de 15 000 € de revenus en fonction du régime fiscal

Micro-foncier	Foncier réel	Micro-BIC – location d’habitation meublé	Micro-BIC meublé de tourisme classé	BIC réel
10 500	15 000 – charges déductibles	7 500	4 350 €	15 000 – charges déductibles

Source : Mission.

Proposition n° 1 : Supprimer l’abattement supplémentaire sur l’assiette de l’impôt sur le revenu associé aux meublés de tourisme classés, et ramener, dans le cadre du régime micro-BIC, le seuil de revenu généré des meublés classés au seuil classique. Cette mesure serait applicable en zones tendues au sens du zonage A/B/C (A bis, A, B1).

2.6.2. En 90 jours en location de courte durée, le propriétaire gagne autant qu’en une année de location longue durée

La comparaison présentée ci-dessous permet, pour un logement donné, d’estimer les revenus après impôt en fonction du type de location. Cette comparaison a été établie en utilisant le régime micro-foncier dans le cadre de la location « nue » et le régime micro-BIC pour la location meublée. S’agissant du loyer mensuel, il a été pris en s’appuyant sur le loyer moyen au m² tel que figurant sur le site Seloger pour la ville de Colmar. Le prix de la nuitée est quant à lui issu de requêtes effectuées sur la plateforme Airbnb pour des logements de taille analogue hors période de très forte activité touristique.

Dans le cas présenté ci-après (cf. tableau 24), sur une durée de 90 jours, la location de courte durée génère plus de revenus que le même logement mis en location meublée de longue durée.

Tableau 24 : Estimation de la différence de revenus pour la location d’un logement de 40 m² pour un particulier soumis à un TMI de 30 % à Colmar (68)

	Location bail classique « nu »	Location meublée longue durée	Location meublée de courte durée non classée	Location meublée de courte durée classée
Loyer mensuel	440 € (11 €/m ²)	484 €	60 €/nuit 90 nuits / an 5 400 €/an	60 €/nuit 90 nuits / an 5 400 €/an
Loyer annuel	5 060 € ²⁵	5 566 €		
Charges déductibles	1 518	2 783 €	2 700	3 384
Impôt	1 062,6	834,9	810	604,8
CSG	609,2	478,7	464,4	346,75
Revenus après impôts	3 388,2 €	4 252,4 €	4 125,6	4 448,45

Source : Mission d’après données Seloger et Airbnb pour les loyers.

Proposition n°2 : Mener une expertise complémentaire pour investiguer la possibilité de différencier le régime juridique et fiscal de la location des résidences secondaires selon leur nombre au sein du patrimoine des propriétaires et selon l’usage qui en est fait (location à l’année ou cumuls successifs de locations sur des courtes durées).

²⁵ Hypothèse vacance de 2 semaines.

Annexe VI

Proposition n° 3 : Aligner le régime fiscal de la location meublée sur le régime fiscal de la location nue. À défaut, supprimer la capacité pour les loueurs de meublés professionnels et non professionnels, d'inclure dans leurs charges déductibles dans le cadre du régime réel BIC les intérêts d'emprunt et l'amortissement des locaux lorsque le bien générant des loyers n'est pas la résidence principale du locataire.

2.6.3. Le choix de la location meublée de courte durée obéit également à d'autres facteurs que la fiscalité.

La fiscalité plus avantageuse pour les meublés (régime micro-BIC vs régime micro foncier) ne saurait à elle seule résumer l'attrait pour la location meublée.

En effet, la location de courte durée permet de bénéficier d'une rentabilité très supérieure à celle de la location de longue durée (nue ou meublée) toute en conservant la possibilité d'utiliser son logement durant une partie de l'année lorsqu'il n'est pas utilisé. Par ailleurs, la location de courte durée permet de réutiliser à tout moment son logement. Elle permet également, s'agissant de la location touristique, de se prémunir contre les défauts de paiement du fait du paiement intégral en amont, et dans tous les cas, le risque est limité à une durée d'un an éventuellement reconductible. Des éléments de comparaison sont présentés dans le tableau 25 ci-dessous.

Tableau 25 : Tableau comparatif des différents types de baux

	Logement vide	Logement meublé	Bail mobilité (logement meublé)	Location meublée de courte durée
Durée du bail	Trois ans minimum	Si le locataire est étudiant : neuf mois ; dans les autres cas : un an minimum.	De un mois minimum à dix mois maximum. Seuls certains locataires peuvent signer un bail mobilité.	Inférieur à 90 jours
Dépôt de garantie	Un mois maximum	Deux mois maximum	Interdit	Non obligatoire et non encadré
Durée de préavis du propriétaire	Six mois minimum avant la date d'échéance du bail	Trois mois minimum avant la date d'échéance du bail	Pas de préavis à l'échéance du bail : sa durée est prévue dès la signature.	Sans objet
Durée de préavis du locataire	Un à trois mois selon la localisation du logement (un mois dans les zones tendues (dans lesquelles s'applique la TLV)	Un mois minimum	Un mois minimum	Sans objet

Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1165> et mission

Par ailleurs, la réglementation interdit progressivement la location des logements les plus énergivores (« passoires énergétiques ») : étiquette G en 2025, F en 2028 et E en 2034. Cette interdiction ne s'applique pas à la location de courte durée parce qu'elle n'a pas le statut de résidence principale. Cette situation pourrait être de nature à inciter les propriétaires de logements très énergivores à les mettre en location de courte durée s'ils ne souhaitent pas réaliser les travaux d'amélioration de la performance énergétique du logement.

2.7. La location des résidences principales permet d'augmenter l'offre disponible, mais elle peut participer à la hausse des prix

Contrairement au cas de la mise en location d'un logement utilisé comme résidence secondaire et mis à la location, la mise en location de la résidence principale ne fait pas l'objet, pour le propriétaire, d'un arbitrage entre les différents types de location. En effet, la location, sur une année civile, d'une résidence principale, est limitée à 120 jours par an. Cette limite s'explique par la définition d'une résidence principale issue de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs qui dispose que « *la résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation.* ».

S'agissant d'une résidence principale, sa mise en location n'a pas pour effet de soustraire un logement des logements disponibles au sein du parc puisque les locations interviennent en période d'absence du propriétaire pour des raisons professionnelles ou personnelles (temps passé dans sa résidence secondaire ou dans un autre lieu).

Toutefois, les éléments suivants doivent être pris en considération :

- ◆ la mise en location des résidences principales peut participer à la hausse des prix : en effet, cette mise en location permet d'augmenter les revenus disponibles du foyer. Or, dans certaines situations, les revenus liés à cette mise en location peuvent avoir été prévus par l'acquéreur dans son plan de financement pour permettre soit d'acquérir un logement plus grand ou à un prix plus important que celui auquel ses autres revenus lui permettaient de prétendre ;
- ◆ les effets de court terme, et potentiellement leur caractère durable, de la crise sanitaire, et le développement du télétravail sont de nature à renforcer les phénomènes de bi ou poly-résidence (temps partagé entre plusieurs résidences) pouvant créer une situation analogue à la situation théorique, mais impossible sur le plan fiscal, où l'on possède plusieurs résidences principales (les arbitrages en matière d'occupation pouvant alors se faire y compris à la lumière des réservations de courte durée potentielles).

Si la lutte contre la location de courte durée des meublés de tourisme se conçoit dans des zones très tendues notamment touristiques, il convient de conserver un équilibre dans les limitations et les désincitations sur les différents usages. Limiter de manière drastique les locations de courte durée, même en zone touristique ne suffit pas nécessairement pour redynamiser l'offre de résidences principales (nues ou meublées).

Le durcissement de la réglementation sur le plan fiscal et non fiscal est susceptible, s'il est perçu comme trop brutal, d'entraîner une décision des propriétaires de ne plus mettre en location leur résidence principale ou de se soustraire volontairement à la réglementation. Or, la mise en location des résidences principales permet également de répondre à une partie de la demande.

En particulier, il est à noter que l'application de la fiscalité nécessite une traçabilité des flux : les plateformes « transactionnelles » telles que AirBnb, Abritel, Booking permettent, en théorie (sous réserve que la réglementation applicable soit appliquée par les propriétaires et les plateformes), de disposer d'un état des lieux des transactions. Cette traçabilité n'est pas permise par les sites de mise en relation entre particuliers...

Du point de vue du propriétaire et du locataire, ces sites n'offrent pas les mêmes garanties (pas de vérification de l'existence de la location, pas d'avis vérifiés, pas de possibilité sécurisée de paiement en amont, de système pour se prémunir que le locataire se présentera...), mais la rentabilité est beaucoup plus intéressante du fait de l'absence de commissions et de revenus plus importants s'ils ne sont pas déclarés. Dès lors, la mise en place de réglementation contraignante doit s'accompagner de moyens de contrôle adaptés.

Ainsi, il apparaît primordial de renforcer les contrôles et de les faciliter en prévoyant, dès la mesure en œuvre de réglementation, les mesures permettant leur contrôle. À ce titre, l'absence d'uniformisation des numéros d'enregistrement des meublés est un frein.

3. La fiscalité locale permet une distinction entre les logements en fonction de leur destination

3.1. La fiscalité locale dépend de la situation de chaque commune et du type de logement

En matière de fiscalité locale, les principales taxes existantes sont les suivantes :

- ◆ la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et les propriétés bâties (TFPB) ;
- ◆ la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les ménages qui en sont redevables à la date de la mission et dans le cadre de la suppression progressive ;
- ◆ la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- ◆ la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- ◆ la taxe sur les logements vacants ;
- ◆ la taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- ◆ la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- ◆ la taxe forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles²⁶ ;
- ◆ la taxe de séjour ;
- ◆ la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ancienne taxe professionnelle.

²⁶ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taxe-forfaitaire-sur-la-cession-titre-onereux-de-terrains-nus-devenus>

Tableau 26 : Principales taxes locales applicables aux logements des particuliers

Taxe	Personne concernées	Assiette	Taux ²⁷	Bénéficiaire
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	Tous propriétaires avec exonérations <ul style="list-style-type: none"> ♦ permanentes systématiques (certaines propriétés publiques, bâtiments ruraux) ♦ permanentes en cas de délibération de la collectivité²⁸, notamment pour les des hôtels, des locaux classés meublés de tourisme et des chambres d'hôtes situés en zone de revitalisation rurale ♦ temporaire durant deux ans pour les constructions nouvelles (CGI art. 1383) 	50 % de la valeur locative cadastrale (VLC)	Fixé par les collectivités (46,9 % de taux moyen en 2020)	Communes et EPCI
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	Tous propriétaires	80 % de la VLC	Fixé par les collectivités (71,8 % de taux moyen 2020)	Communes et EPCI
Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)	Occupant du logement sous condition de ressource (disparaîtra en 2023)	VLC avec déduction liées à la composition familiale	Fixé par les collectivités (25,4 % de taux moyen en 2020).	Communes et EPCI
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	Occupant du logement	VLC	Idem THRP + surtaxe de 5 à 60 % dans les communes soumises à la TLV en cas de vote du conseil municipal (1407 ter du CGI)	Communes et EPCI
Taxe d'habitation sur les logements vacants	Propriétaire du logement vacant depuis plus de 2 ans dans les communes non concernées par la TLV ayant décidé de l'assujettissement de logements vacants à la TH	VLC	Idem THRP (taux moyen 2020 : 18,17 % ²⁹)	Communes et EPCI
Taxe sur les logements vacants (TLV)	Propriétaire de logements situés dans les communes visées par l'article 232 du CGI	VLC	12,5 % la 2ème année ; 25 % ensuite	État
Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Propriétaires	50 % de la VLC	Fixé par la collectivité (9,01 % de taux moyen secteur communal en 2020)	Commune ou EPCI

Source : Mission.

²⁷ Source des taux moyens 2020 : Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 151 – la fiscalité directe locale en 2020 & data.gouv.fr

²⁸ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/847-PGP.html/identifiant=B01-IF-TFB-10-50-20170705>

²⁹ Le taux moyen diffère du taux moyen observé pour la THRP dans la mesure où seulement une partie des collectivités est éligible à cette taxe et l'a mise en place.

3.2. La suppression de la taxe d'habitation permet de mieux cibler les résidences non principales

La réforme de la taxe d'habitation, introduite par la loi de finances pour 2018, prévoit la suppression progressive de la taxe d'habitation pour les résidences principales. En 2021, 80 % des ménages sont exonérés du paiement de cette taxe. Pour les autres ménages, un allègement progressif est prévu jusqu'en 2023 (abattement de 30 % en 2021 et de 65 % en 2022, puis suppression en 2023). La taxe d'habitation perdurera pour les résidences secondaires et, pour les communes qui l'ont instauré et qui ne sont pas situées en zone tendue au sens de l'article 232 du CGI, pour les logements vacants. Pour les communes situées en zone tendue, la taxe sur les logements vacants continuera à s'appliquer.

Les collectivités resteront soumises aux règles d'évolution, fixées par l'article 1636 B *sexies* du CGI, des taxes entre elles (taxes foncières, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et de la cotisation foncière des entreprises).

À ce jour et jusqu'à 2023, seules les communes listées au sein du 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 peuvent dissocier ces taux d'imposition en utilisant la faculté, offerte par l'article 1407 ter du CGI de majorer, d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale. Pour ce faire, une délibération du conseil municipal est requise.

Pour les autres communes, une évolution du taux de la taxe d'habitation s'applique à la fois aux résidences principales et aux résidences secondaires. La disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales met fin à ce dilemme local.

3.3. Fiscalité des logements vacants

3.3.1. Taxes existantes

Pour les communes situées en zones tendues, la taxe sur les logements vacants s'applique de façon obligatoire (il ne s'agit pas d'une faculté des communes) et est perçue non par la collectivité mais par l'État.

Des réserves avaient été formulées par le conseil constitutionnel concernant sa mise en œuvre. Ces réserves visaient à soumettre à cette taxe les seuls logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté du contribuable.

Ainsi, le conseil constitutionnel avait précisé que les logements suivants ne sauraient y être assujettis³⁰ :

- ◆ des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement au contribuable ;
- ◆ des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, déjà assujettis à la taxe d'habitation, quelle que soit la durée de leur occupation effective en cours d'année.

³⁰ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Annexe VI

- ◆ des logements dont la vacance est imputable à une raison, étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation ou à leur occupation durable, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur. 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.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, le produit de la taxe était versé à l'agence nationale de l'habitat dans la limite d'un plafond (au-delà, le produit était versé dans le budget général de l'État). Cette affectation de la recette à l'ANAH était justifiée par le fait que l'agence verse des primes pour la remise en état de logements aux propriétaires en contrepartie de la mise en location de longue durée de ces biens. En 2021, 61 M€ ont ainsi été versés à l'ANAH et 32,86 M€ ont été versés à l'État.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le produit de la taxe est versé au budget général de l'État. Il apparaît donc que le produit de cette taxe n'est plus fléché spécifiquement vers des dépenses liées au logement.

La TLV est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (article 232 du CGI).

Au sein des autres communes, l'assujettissement des logements vacants à la taxe sur les logements vacants est conditionné à une délibération de la commune visant à la mettre en place. La THLV est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (article 1407 bis du CGI).

3.3.2. Logements imposables

Pour être soumis à cette taxe, les logements doivent être³¹ :

- ◆ habitables ou pouvoir l'être pour un montant de travaux inférieur à 25 % de la valeur vénale du logement ;
- ◆ non meublés ;
- ◆ ne pas être détenus par un organisme HLM ou constituer une dépendance du domaine public.

3.3.3. Notion de logement vacant

En application de l'article 232 du CGI, un logement n'est pas considéré comme vacant si sa durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs ou si la vacance est indépendante de la volonté du contribuable.

3.3.4. Impact de la fiscalité sur les logements vacants

Le tableau 27 ci-dessous détaille les différents types de vacances structurelles. Dans certains cas, la vacance du logement n'implique pas un assujettissement à la fiscalité sur les logements vacants. Dans d'autres cas, le choix de la propriété est décorrélé de toute considération économique. C'est notamment le cas où le logement est vacant suite au départ du propriétaire en maison de retraite ou du fait de mauvaises expériences locatives.

³¹ Bulletin officiel des finances publiques - BOI-IF-AUT-60.

Annexe VI

Tableau 27 : Types de vacance structurelle et assujettissement à la fiscalité sur les logements vacants

Type de vacance structurelle	Description	Assujettissement à la fiscalité sur les logements vacants
Vacance d'obsolescence ou de dévalorisation	Logements obsolètes, inadaptés à la demande (trop chers, dévalorisés, en attente de destruction...)	Non
Vacance de transformation du bien	Logements en travaux de longue durée, indivision, propriétaire en maison de retraite...	Non si travaux >25 % de la valeur vénale du logement, oui sinon
Vacance de désintérêt économique	Désintérêt pour s'occuper du bien, pas de souhait de l'occuper soi-même, mauvaises expériences locatives, pas de capacité financière à l'entretenir...	Oui
Vacance expectative	Rétention spéculative pour transmettre à ses héritiers, logements réservés pour soi...	Oui

Source : ANAH – guide de vacance des logements (types de vacance structurelle et description) et Mission.

Pour les autres situations, sur le plan de la rentabilité, le fait, pour un propriétaire, de conserver un logement vacant peut apparaître comme sous-optimal dans la mesure où :

- ◆ il ne perçoit pas de revenu pour la location de son logement ;
- ◆ il est redevable d'une fiscalité spécifique du fait de la vacance de son logement.

Toutefois, le choix du propriétaire peut par exemple s'expliquer par :

- ◆ une fiscalité sur les logements vacants plus avantageuse que celle applicable dans les autres situations notamment les résidences secondaires ;
- ◆ une rétention spéculative considérant que la plus-value potentielle est nettement plus intéressante sur le plan de la rentabilité qu'une mise en location (même si ces 2 points ne sont pas en concurrence).

3.3.5. Une fiscalité pouvant être à l'avantage des logements vacants par rapport aux résidences secondaires

Le tableau 28 détaille le régime d'imposition au titre de la taxe d'habitation ou des taxes sur la vacance des logements en fonction des situations.

Tableau 28 : Imposition au titre de la taxe d'habitation ou de la taxe sur les logements vacants à compter du 1^{er} janvier 2023

Année	Résidence principale	Logement vacant – Zone tendue	Logement vacant soumis à la THLV	Logement vacant non soumis à la THLV	Résidence secondaire
0	Pas de TH /TLV	Pas de taxe	Pas de TH/TLV	Pas de TH/TLV	THRS + Majoration si instaurée
1	Pas de TH /TLV	12,5 % de la valeur locative (TLV)	Pas de TH/TLV	Pas de TH/TLV	THRS + Majoration si instaurée
2 et suivantes	Pas de TH /TLV	25 % de la valeur locative (TLV)	THLV	Pas de TH/TLV	THRS + Majoration si instaurée

Source : Mission.

Annexe VI

◆ Cas 1 – Logement situé dans une commune soumise ni à la TLV ni à la THLV

Dans le cas d'un logement situé dans une commune non concernée par la TLV et n'ayant pas instauré la THLV, le propriétaire d'un logement vacant ne sera soumis à aucune fiscalité locale liée à l'(in)occupation).

◆ Cas 2 – Logement situé dans une commune soumise à la THLV

Dans le cas d'un logement situé dans une commune non concernée par la TLV et ayant instauré la THLV, du point de vue du propriétaire, à partir de la 2^{ème} année, la fiscalité est identique entre une résidence secondaire et un logement vacant. Durant les 2 premières années, la fiscalité est plus avantageuse pour un logement vacant.

◆ Cas 3.1 – Logement situé dans une commune soumis à la TLV et n'ayant pas instauré de majoration de la THRS

Dans le cas d'un logement situé dans une commune concernée par la TLV et n'ayant pas instauré la majoration de la THRS, il apparaît plus intéressant pour le propriétaire d'être soumis à la fiscalité concernant les logements vacants la première année.

À compter de la deuxième année, la situation dépend du taux de la taxe d'habitation en vigueur dans la commune, s'il est inférieur à 12,5 % le régime des locaux vacants est plus favorable la 2^{ème} année. S'il est inférieur à 25 %, le régime des locaux vacants est plus favorable la 3^{ème} année et les suivantes.

◆ Cas 3.2 – Logement situé dans une commune soumise à la TLV et ayant instauré de majoration de la THRS

Dans le cas d'un logement situé dans une commune concernée par la TLV et ayant instauré la majoration de la THRS, le régime le plus avantageux dépend du taux de la TH et du taux de la majoration. Le tableau 29 ci-dessous présente les situations d'équivalence.

Tableau 29 : Taux de la TH permettant un équilibre entre TLV et THRS majorée en fonction du taux de majoration mis en place

Taux majoration THRS	Année 1	Année 2
0 %	12,5 %	25 %
20 %	10,42 %	20,83 %
30 %	9,62 %	19,23 %
40 %	8,93 %	17,86 %
50 %	8,33 %	16,67 %
60 %	7,81 %	15,63 %

Source : Mission.

Note de lecture : La première année d'application de la TLV, dans le cas d'un taux de majoration de la THRS de 20 %, un logement soumis à la TLV est moins fiscalisé qu'un logement soumis à la THRS si la TH est supérieure à 10,42 %.

Ainsi, il est envisageable que des propriétaires choisissent d'optimiser selon le régime le plus favorable voire déclarent, à tort, leur logement comme vacant. Des situations de cette nature ont été constatées par certaines DDFIP rencontrées par la mission.

Le tableau 30 ci-dessous résume la situation pour la commune de Menton qui a instauré une majoration de 30 % de sa TH.

Tableau 30 : Exemple des taux appliqués au sein de la commune de Menton (06)

Année	Résidence principale	Logement vacant	Résidence secondaire
0	Pas de TH /TLV	Pas de taxe	25,77 % (19,82 % au titre de la TH + majoration de 30 %)
1	Pas de TH /TLV	12,5 % de la valeur locative du logement (TLV)	25,77 % (19,82 % au titre de la TH + majoration de 30 %)

Annexe VI

Année	Résidence principale	Logement vacant	Résidence secondaire
2 et suivantes	Pas de TH /TLV	25 % de la valeur locative du logement (TLV)	25,77 % (19,82 % au titre de la TH + majoration de 30 %)

Source : Mission d'après données DGFIP.

Ainsi, il apparaît, qu'à compter de la 2^{ème} année de vacance, la fiscalité applicable à un logement vacant est analogue à la fiscalité qui s'applique aux résidences secondaires.

S'agissant des communes non concernées par la TLV et ayant mis en place la taxe d'habitation sur les logements vacants, une telle « optimisation » sur les taux ne rentre pas en ligne de compte pour le propriétaire. En revanche, il est possible qu'il optimise (ou fraude) pour bénéficier de la présence d'une franchise de deux ans concernant l'application de cette taxe.

Proposition n° 4 : Supprimer la taxe sur les logements vacants (TLV) et la commuer en taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). La THLV s'appliquerait dans toutes les communes/EPCI qui délibèreraient dans ce sens. Dans celles où la TLV s'appliquait précédemment, elle s'appliquerait de droit sauf délibération contraire. La taxe serait due pour chaque logement vacant depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (conformément à l'actuel article 232 alinéa II du CGI).

3.4. Certains dispositifs fiscaux disponibles à destination des logements vacants et des résidences secondaires ne sont pas toujours mis en œuvre

3.4.1. La taxe d'habitation sur les logements vacants est peu utilisée

Les communes, non concernées par la taxe sur les logements vacants, peuvent, en application de l'article 1407 bis du CGI, instaurer une taxe d'habitation sur les logements vacants. La mise en œuvre de cette taxe nécessite une délibération du conseil municipal.

En 2021, 4 395 communes ont instauré une taxe d'habitation sur les logements vacants. Parmi elles, 3 457 communes ont perçu moins de 10 000 € par l'intermédiaire de cette taxe en 2021.

Parmi les communes touristiques pouvant mettre en place cette taxe (non soumises à la TLV aujourd'hui au titre de l'art. 232 du CGI), 329 sur 1282 l'ont instaurée.

La mise en place de cette taxe permet d'éviter de créer une distorsion entre la situation des résidences secondaires et celle des logements vacants et ainsi d'éviter que des propriétaires ne déclarent leurs logements comme tels pour se soustraire à la taxe d'habitation.

Le tableau 31 détaille les 10 départements dont la plus grande proportion de communes a mis en place la THLV.

Tableau 31 : Liste des 10 départements avec les parts les plus importantes de communes ayant mis en place la THLV³²

Département	Nombre de communes	Nombre de communes éligibles à la THLV	Nombre de communes ayant mis en place la THLV	Part de communes éligibles ayant mis en place la THLV
974	24	24	15	62,5 %
37	272	272	125	46,0 %

³² Le département du Maine-et-Loire n'a pas été pris en compte du fait de la création de 43 communes nouvelles en 2019 ayant conduit au passage de 363 à 177 communes dans le cadre d'une vaste réorganisation menée dans ce département.

Annexe VI

Département	Nombre de communes	Nombre de communes éligibles à la THLV	Nombre de communes ayant mis en place la THLV	Part de communes éligibles ayant mis en place la THLV
83	153	117	42	35,9 %
972	34	34	10	29,4 %
971	32	32	9	28,1 %
56	249	249	68	27,3 %
13	119	68	18	26,5 %
53	240	240	62	25,8 %
72	354	354	89	25,1 %
30	351	350	86	24,6 %

Source : Mission.

3.4.2. L'existence de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et son taux ne présentent pas de corrélation directe avec le taux moyen de RS

Au 1^{er} janvier 2021, 1 138 communes pouvaient mettre en place une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires³³. Parmi elles, 240 communes ont délibéré en ce sens. De façon globale, les communes ayant instauré une majoration du taux de taxe d'habitation ont un taux moyen de RS supérieur aux autres communes des zones tendues. Toutefois, certaines communes présentant un taux de RS supérieur à la moyenne ne l'ont pas mise en œuvre. Ainsi 36 communes ayant un taux de RS supérieur à 10 % dont 6³⁴ ayant un taux de RS supérieur à 50 % n'ont pas mis en œuvre cette taxe. Il apparaît qu'il n'existe pas de corrélation directe entre l'existence d'une majoration de la taxe sur les résidences secondaires et le taux de résidences secondaires au sein de la commune (cf. tableau 32).

Tableau 32 : Répartition des communes ayant mis en place une majoration de la THRS

Taux de majoration de la THRS	Nombre de communes	Population	Nombre de logements	Nombre de RS	Taux moyen de RS	Montant total de la majoration (en €)
Non éligible	33 817	44 695 987	24 663 845	2 786 276	11,3 %	S/O
0 % ³⁵	898	12 439 392	5 723 527	214 403	3,7 %	S/O
20 %	147	5 542 553	3 463 128	250 051	7,2 %	27 833 944 €
25 %	6	53 775	27 247	1 344	4,9 %	210 585 €
30 %	13	260 241	161 156	30 620	19,0 %	6 453 129 €
35 %	1	51 894	31 000	1 359	4,4 %	488 893 €
36 %	1	152 212	84 104	2 809	3,3 %	428 409 €
40 %	21	413 135	245 406	41 723	17,0 %	10 874 068 €
45 %	1	2 342	1 064	132	12,4 %	46 747 €
50 %	6	423 702	243 319	12 470	5,1 %	5 222 370 €
55 %	1	18 774	8 548	326	3,8 %	82 001 €
60 %	43	3 188 501	1 968 305	192 631	9,8 %	84 409 169 €
FR métropol.	34 955	67 242 508	36 217 085	3 511 635	9,7 %	136 049 315 €

Source : Mission d'après données DGCL (THRS) et INSEE (population, nombre de RS et taux moyen de RS).

³³ Source : 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.

³⁴ Pornichet (44), La Baule-Escoublac (44), Le Croisic (44), Arcachon (33), Batz-sur-Mer (44) et Le Pouliquen (44).

³⁵ Communes éligibles à la THRS, mais ne l'ayant pas instaurée.

Annexe VI

Pour les communes ayant mis en place cette majoration, le montant moyen perçu par l'intermédiaire de cette majoration au titre de l'année 2021 est de 566 872 €.

Tableau 33 : Liste des communes ayant perçu plus de 1 M€ au titre de la majoration du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Code INSEE	Commune	Taux de la majoration de THRS adopté	Montant de la majoration de THRS 2021
75056	Paris	60 %	58 559 983 €
06088	Nice	60 %	13 455 927 €
33063	Bordeaux	50 %	2 837 593 €
06004	Antibes	20 %	2 539 098 €
13055	Marseille	20 %	2 508 603 €
06083	Menton	30 %	2 094 067 €
64122	Biarritz	30 %	1 877 828 €
69123	Lyon	20 %	1 764 014 €
92051	Neuilly Sur Seine	30 %	1 518 563 €
06104	Roquebrune Cap Martin	40 %	1 516 509 €
83118	Saint-Raphaël	20 %	1 483 213 €
83123	Sanary Sur Mer	60 %	1 397 796 €
2A004	Ajaccio	40 %	1 343 388 €
83061	Fréjus	20 %	1 304 626 €
06159	Villefranche Sur Mer	60 %	1 259 085 €
06161	Villeneuve Loubet	60 %	1 203 564 €
06030	Le Cannet	40 %	1 194 043 €
64024	Anglet	40 %	1 101 026 €
31555	Toulouse	20 %	1 049 613 €
92044	Levallois-Perret	50 %	1 046 698 €

Source : Mission d'après données DGCL (2021).

À contrario, certaines collectivités territoriales rencontrées par la mission ont regretté le fait de ne pas pouvoir mettre en place cette majoration de la taxe d'habitation sur les logements vacants. À ce jour, l'éligibilité à cette majoration est conditionnée à l'inclusion dans le périmètre de la TLV, c'est-à-dire à une tension immobilière et à l'appartenance à une aire urbaine continue de plus de 50 000 habitants.

Proposition n° 5 : Envisager la convergence du « zonage TLV » vers le zonage A/B/C.

Dans le cadre de cette convergence, il importe :

- ◆ de préciser, au sein de la réglementation, les critères quantitatifs, les bases de données, les seuils et la fréquence de révision permettant de procéder au classement et à son actualisation au titre du zonage A/B/C ;
- ◆ d'arrimer les autres dispositifs s'appuyant sur le « zonage TLV » sur le zonage A/B/C. Il conviendrait notamment de permettre aux communes situées en zones tendues selon le zonage A/B/C (A, A bis, B1) d'instaurer la majoration de THRS et l'encadrement des loyers.

3.5. La taxe de séjour est un outil largement utilisé par les collectivités

En application des articles L. 2333-26 et L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales, les communes, ou les EPCI auxquels elles appartiennent, peuvent instaurer une taxe de séjour [au réel] ou une taxe de séjour forfaitaire basée sur la capacité d'accueil de l'hébergement et sa période d'ouverture incluse dans la période de perception. Dans les faits, le régime réel est très majoritairement utilisé (90 % des situations).

Annexe VI

La liste des communes susceptibles de mettre en place une telle taxe de séjour est très large et couvre, d'une part, des communes bénéficiant de classements au titre du code de l'environnement, de l'urbanisme ou du tourisme (communes touristiques et stations classées de tourisme au titre du code du tourisme, communes soumis à la loi littorale ou à la loi montagne...) et, d'autre part, des communes « *qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que de celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels* ».

La taxe de séjour peut s'appliquer tout ou partie de l'année (L. 2333-28 du CGCT) et concerne les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune.

Le produit de la taxe de séjour est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune : dès lors, les communes n'ont pas la possibilité d'utiliser cette ressource pour répondre à d'autres objectifs notamment pour le logement à destination des résidents permanents.

Tableau 34 : Tarif plancher et plafond de la taxe de séjour en fonction de la catégorie

Catégories d'hébergements	Tarif plancher	Tarif plafond
Palaces	0,70 €	4,00 €
Hôtels de tourisme 5 étoiles, résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles	0,70 €	3,00 €
Hôtels de tourisme 4 étoiles, résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles	0,70 €	2,30 €
Hôtels de tourisme 3 étoiles, résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles	0,50 €	1,50 €
Hôtels de tourisme 2 étoiles, résidences de tourisme 2 étoiles, meublés de tourisme 2 étoiles, villages de vacances 4 et 5 étoiles	0,30 €	0,90 €
Hôtels de tourisme 1 étoile, résidences de tourisme 1 étoile, meublés de tourisme 1 étoile, villages de vacances 1,2 et 3 étoiles, chambres d'hôtes, auberges collectives	0,20 €	0,80 €
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3,4 et 5 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures.	0,20 €	0,60 €
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 1 et 2 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance		0,20 €

Source : Article L. 2333-30 du code général des collectivités.

Pour tous les hébergements en attente de classement ou sans classement, le tarif applicable par personne et par nuitée est compris entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité. Le taux moyen adopté est de 3,43 %.

Ainsi pour un meublé non classé à 80 €/nuit occupé par 2 personnes, le prix de la taxe de séjour est de 8 €/nuit.

En outre, le département a la possibilité d'instituer une taxe additionnelle de 10 %. Le produit de cette taxe est affecté aux dépenses destinées à promouvoir le développement touristique du département (L. 3333-1 du code général des collectivités territoriales). En 2020, 58 départements (dont la collectivité territoriale de Corse) ont mis en place cette taxe.

Annexe VI

Au 1^{er} janvier 2021, près de 1 900 délibérations instaurant la taxe de séjour ont été enregistrées par la DGFIP (dont 45,9 % au bénéfice de communes et 54,1 % au bénéfice d'EPCI). Ainsi, la taxe de séjour est mise en place sur le territoire de 83 % des communes. Il en résulte un produit total de 363,7 M€³⁶.

4. L'activité de location peut prendre la forme de société par commodité ou par intérêt

Les biens peuvent être détenus par l'intermédiaire d'une SCI. Cette solution permet à plusieurs individus de s'associer pour partager la détention d'un ou plusieurs biens.

Le recours à la SCI est beaucoup plus important pour les multipropriétaires : 7 % des ménages propriétaires de 2 à 4 logements possèdent au moins un logement via une SCI, contre 31 % pour les ménages possédant 5 logements ou plus et 66 % pour ceux détenant 20 logements ou plus. Le recours à la SCI est également plus fréquent pour les logements mis en location : 12 % des logements en location sont détenus par une SCI contre 1 % des résidences principales ou secondaires.³⁷

4.1. Le recours à une SCI peut permettre, dans certaines situations, de bénéficier d'avantages complémentaires par rapport au régime de l'IR

4.1.1. Le recours à la SCI pour la location meublée implique en général un assujettissement au titre de l'IS

Par définition, une SCI est une société civile et son objet social ne peut pas être commercial. La location nue est une activité civile et ne pose ainsi pas de difficulté sur ce plan. En revanche, la location meublée, qu'elle soit exercée à titre non professionnel (LMNP) ou professionnel (LMP), est considérée comme une activité commerciale.

Ainsi, la location de meublés par une SCI implique un assujettissement à l'impôt sur les sociétés et l'impossibilité d'être taxé au titre de l'impôt sur les revenus par l'intermédiaire des détenteurs. Toutefois, il est admis que les sociétés civiles non agricoles qui exercent une activité commerciale accessoire peuvent continuer de relever de l'impôt sur le revenu tant que le montant hors taxes de leurs recettes de nature commerciale n'excède pas 10 % du montant de leurs recettes totales hors taxe (BOI-BIC-CHAMP-40-20). Ce seuil de 10 % peut être dépassé de façon ponctuelle sous réserve que la moyenne hors taxes des recettes des 3 années antérieures reste inférieure à 10 % (BOI-IS-CHAMP-10-30).

Le recours à l'impôt sur les sociétés est incompatible avec les avantages liés au régime micro-BIC notamment l'abattement forfaitaire de 50 % (meublés non classés ou gîtes ruraux) ou 71 % (meublés classés et chambres d'hôtes) sur les revenus déclarés

³⁶ DGCL, Guide pratique de la taxe de séjour, 2021.

³⁷ INSEE - portrait social de la France édition 2021 - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5432517>.

4.1.2. Pour les propriétaires de SCI, le choix de l'imposition à l'IS est très largement minoritaire

Les SCI peuvent être imposées au titre de l'IR ou de l'IS. Il en résulte des régimes fiscaux différents. Le fait de détenir des biens par l'intermédiaire d'une SCI ne permet pas de les soustraire au champ d'application de l'IFI (cf. éléments sur l'IFI). Au contraire, cette situation présente un désavantage dans le cas où la résidence principale est détenue par une SCI : en effet, le propriétaire ne bénéficie plus de l'abattement de 30 % pris en compte pour le calcul du patrimoine.

S'agissant de l'imposition et de leurs immobilisations des SCI, le tableau ci-dessous détaille le nombre de SCI imposées à l'IS et le montant des immobilisations (correspondant essentiellement à des terrains et des constructions) déclarées par ces sociétés. La DGFIP n'est en revanche pas en mesure de localiser le patrimoine de ces SCI. Il en résulte que seules 20 % des SCI sont imposées au titre de l'IS.

Tableau 35 : Nombre de SCI imposées à l'IS au titre de l'année 2020 et immobilisations associées

	Nombre de sociétés imposées à l'IS	Montant cumulé des immobilisations corporelles des sociétés imposées à l'IS	Immobilisation moyenne par société imposée
SCI	267 000	152,7 Md€	571 910 €

Source : DGFIP.

4.1.3. Le recours à une SCI peut présenter des avantages sur le plan fiscal, mais présente des inconvénients en cas de cession

Dans le cas d'une imposition à l'IR, les revenus perçus par la SCI sont affectés aux associés au prorata de leur quote-part : l'imposition s'applique en suivant les règles évoquées ci-avant (imposition du revenu net au titre des revenus fonciers et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux). Dans le cas d'une imposition de la SCI à l'IS, les associés sont imposés dans la situation où les bénéfices leur sont reversés via des dividendes.

Le bénéfice de la SCI est imposé à 15 % jusqu'à 38 120 € et à 25 % au-delà de ce seuil. En outre, lors du versement du dividende, un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % (y compris prélèvement sociaux de 17,2 %) est appliqué.

Ainsi, les 2 tableaux ci-dessous présentent les taux d'imposition applicables pour les revenus issus de la location meublée par une SCI en fonction de l'imposition retenue (IS ou IR). S'agissant de l'imposition à l'IR, ces éléments sont établis dans le cas où le déclarant utilise le régime BIC réel.

Du point de vue de la fiscalité sur les revenus, le choix de passer par une SCI imposée au titre de l'IS s'avère plus intéressant :

- ◆ à compter d'un taux marginal d'impôt de 30 % dans le cas où les bénéfices sont inférieurs à 38 120 € (cf. Tableau 36) ;
- ◆ à compter d'un taux marginal d'impôt de 41 % dans le cas où les bénéfices sont supérieurs à 38 120 € (cf. Tableau 37).

Dans les différentes situations, le taux d'imposition des bénéfices s'avère au minimum égal à 28,2 %. À partir d'un TMI de 30 % (c'est-à-dire pour des personnes dont le revenu imposable est supérieur à 26 070 €), l'imposition est de 45 %.

Annexe VI

Tableau 36 : Revenus inférieurs à 38 120 € – comparaison entre imposition au titre de l'IS et au titre de l'IR (avec régime BIC réel) dans le cas où les bénéfices sont reversés

Situation	Assiette	Taux marginal d'impôt (TMI)		
		11 %	30 %	41 %
SCI imposée à l'IS	Bénéfices	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]
Détenteur imposée à l'IR / régime BIC réel	Bénéfices	28,2 % [11 + 17,2]	47,2 % [30 + 17,2]	58,2 % [41 + 17,2]

Source : Mission.

Tableau 37 : Revenus supérieurs à 38 120 € – comparaison entre imposition au titre de l'IS et au titre de l'IR (avec régime BIC réel) dans le cas où les bénéfices sont reversés

Situation	Assiette	Taux marginal d'impôt (TMI)		
		11 %	30 %	41 %
SCI imposée à l'IS	Bénéfices	55 % [25 (IS) + 30 (PFU)]	55 % [25 (IS) + 30 (PFU)]	55 % [25 (IS) + 30 (PFU)]
Imposée à l'IR / régime BIC réel	Bénéfices	28,2 % [11 + 17,2]	47,2 % [30 + 17,2]	58,2 % [41 + 17,2]

Source : Mission.

Dans le cas de la cession du bien d'une SCI soumis à l'IS, la plus-value est qualifiée de plus-value professionnelle et non de plus-value immobilière. La plus-value correspond alors à la différence entre le prix de cession du bien et sa valeur nette comptable (différence entre le prix d'acquisition et les amortissements pratiqués).

Si la SCI est soumise à l'IR, le taux d'imposition de la plus-value est de 19 % qui s'ajoutent aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et assimilés (17,2 %).

4.1.4. Pour les propriétaires avec un TMI faible, l'imposition à l'IR est beaucoup plus intéressante

Dans le cas où le propriétaire est éligible au régime micro-BIC, le passage par une SCI imposée à l'IS plutôt que de bénéficier du régime micro-BIC dépend du revenu du propriétaire et des charges récupérables (cf. Tableau 38). En effet :

- ◆ dans le cas d'un TMI de 11 %, le BIC réel est plus avantageux que le passage par une SCI imposée à l'IS. Le choix en BIC-réel et micro-BIC dépendra des charges pesant sur le logement et de l'intérêt de pouvoir déduire des déficits ;
- ◆ à partir, d'un TMI de 30 % le choix est lié directement aux charges pesant sur le logement.

Tableau 38 : Revenus inférieurs à 23 000 € – comparaison entre imposition au titre de l'IS et au titre de l'IR (avec régime BIC réel) dans le cas où les bénéfices sont reversés

Situation	Assiette	Taux marginal d'impôt (TMI)		
		11 %	30 %	41 %
SCI imposée à l'IS	Bénéfices	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]	45 % [15 (IS) + 30 (PFU)]
Imposition à l'IR / régime BIC réel	Bénéfices	28,2 % [11 + 17,2]	47,2 % [30 + 17,2]	58,2 % [41 + 17,2]
Imposition à l'IR / régime micro-BIC	CA * 29 % ou 50 %	28,2 % [11 + 17,2]	47,2 % [30 + 17,2]	58,2 % [41 + 17,2]

Source : Mission.

4.1.5. Certains dispositifs fiscaux ont favorisé l'acquisition de résidences secondaires et de locaux destinés à être loués en zone touristique

Historiquement, certaines autres formes de société ont incité à l'investissement dans l'immobilier : c'est le cas des sociétés d'attribution de jouissance dont le fonctionnement est détaillé dans l'Encadré 6 ci-dessous. Ces sociétés permettent à chaque associé de bénéficier d'un droit de séjour sur une période donnée au sein du bien. Ce mécanisme a notamment été mis en place au sein de résidence de tourisme. Toutefois, il est très difficile pour un associé de se retirer d'une telle société.

Encadré 6 : Société d'attribution de jouissance

Les sociétés dénommées « société d'attribution de jouissance » ou « société de multipropriété » permettent notamment l'investissement dans l'immobilier de loisir. Il s'agit principalement de la mise à disposition de logements meublés avec la possibilité de proposer en outre la fourniture de services. L'associé dispose d'un droit de jouissance qui se traduit par l'attribution du logement pendant une période définie.

L'article 239 octies du CGI prévoit que lorsqu'une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés a pour objet de transférer gratuitement à ses membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble, la valeur nette de l'avantage en nature ainsi consenti n'est pas prise en compte pour la détermination du résultat imposable, c'est-à-dire qu'il n'est pas considéré comme une renonciation à recettes imposable.

Le dispositif prévu par l'article 239 octies du CGI a été mis en œuvre par l'article 6 de la loi n° 75-1242 du 27 décembre 1975 de finances rectificative pour 1975. L'adoption de cet article était motivée par la volonté de favoriser la constitution de sociétés ayant pour objet de mettre certains biens à la disposition de leurs membres après le constat que « les conditions de la vie moderne » expliquaient de telles mises en commun. Ces sociétés étant soumises à l'impôt dans les conditions de droit commun, le Gouvernement proposait de modifier la législation en vigueur « dans un sens libéral ».

Ce régime permet donc à des personnes qui ne le pourraient pas seules, de s'associer afin d'acquérir un logement meublé touristique. L'associé peut disposer gratuitement de ce logement ou le louer sur la période qui lui est attribuée.

Ce dispositif peut ainsi avoir un effet sur le marché de l'immobilier en zones touristiques, puisqu'il facilite l'investissement dans ces immeubles. L'extinction de ce dispositif est fixée au 31 décembre 2023.

Source : Note DLF du 30 mars 2022, cf. pièce jointe de la présente annexe.

4.2. SARL à vocation touristique

Le recours à une SARL de famille pour la location meublée est également possible et présente également des avantages spécifiques. Son usage est toutefois bien moins répandu que celui des SCI.

La SARL est constituée d'associés qui sont unis aux autres par un lien de parenté direct ou collatéral jusqu'au 2^{ème} degré, par le mariage ou par un PACS.

Contrairement au cas de la SCI (cf. supra), la SARL peut être imposée à l'IR par l'intermédiaire de ses associés à due proportion de leurs parts au sein de la société.

Certaines SARL à vocation touristiques sont en revanche imposées à l'IS : cette situation peut correspondre soit à des SARL qui n'ont pas le statut de SARL familiale (dans un tel cas, les SARL peuvent être imposées à l'IR pour une durée maximale de 5 ans sous conditions) soit à des SARL familiales qui ont fait le choix de l'imposition à l'IS. Ainsi, en 2020, 5 900 SARL à vocation touristique étaient imposées à l'IS (cf. Tableau 39).

Annexe VI

Tableau 39 : Nombre de SARL à vocation touristique imposées à l'IS au titre de l'année 2020 et immobilisations associées

	Nombre de sociétés imposées à l'IS	Montant cumulé des immobilisations corporelles des sociétés imposées à l'IS	Immobilisation moyenne par société imposée
SARL à vocation touristique	5 900	2,2 Md€	372 881 €

Source : DGFIP.

Dans le cas d'une cession d'un bien d'une SARL familiale soumis à l'IR, les règles applicables aux particuliers s'appliquent. En particulier, les amortissements comptables ne sont pas pris en compte dans le calcul de la plus-value. En revanche, le recours à la forme juridique de SARL implique l'obligation de tenir une comptabilité.

5. La fiscalité relative à la détention immobilière cible essentiellement les multipropriétaires

5.1. L'IFI vise les personnes physiques

En application de l'article 964 du CGI, les personnes physiques sont soumises à un impôt sur la fortune immobilière lorsque la valeur de leurs actifs est supérieure à 1 300 000 €. Cet impôt a été introduit par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Il a été introduit suite à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Les personnes soumises à cet impôt sont :

- ◆ les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens et droits immobiliers situés en France ou hors de France ;
- ◆ les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens et droits immobiliers, détenus directement et indirectement, situés en France.

L'assiette de cet impôt est constituée, en application de l'article 965 du CGI, par la valeur nette au 1^{er} janvier :

- ◆ de l'ensemble des biens et droits immobiliers appartenant aux personnes mentionnées à l'article 964 ainsi qu'à leurs enfants mineurs, lorsqu'elles ont l'administration légale des biens de ceux-ci ;
- ◆ des parts ou actions des sociétés et organismes établis en France ou hors de France appartenant aux personnes mentionnées au 1^o du présent article, à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers détenus directement ou indirectement par la société ou l'organisme.

Ainsi, les actifs d'une personne physique qui exerce la location meublée à titre professionnel (via le régime LMP) sont exonérés d'IFI avec les réserves suivantes (issues du BOFIP) :

- ◆ en application du premier alinéa du I de l'[article 975 du code général des impôts \(CGI\)](#), l'exonération des actifs professionnels est subordonnée à la condition que l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale soit exercée à titre principal par le redevable ;
- ◆ lorsqu'un loueur en meublé professionnel exerce une activité salariée ou une autre profession à plein temps, l'activité de location ne peut pas en général être considérée comme la profession principale, même si elle procure des revenus supérieurs aux autres revenus de l'intéressé.

5.2. L'IFI est due au titre des patrimoines de plus de 1 300 000 €

Il est prévu un abattement de 30 % sur la valeur vénale réelle du bien occupé à titre de résidence principale. Par ailleurs :

- ◆ les dettes contractées pour le financement d'actifs imposables viennent en déduction de l'assiette ;
- ◆ le cumul entre l'IFI et l'IR est plafonné à 75 % des revenus de l'année précédente : en cas de dépassement, un abattement à due concurrence est effectué sur l'IFI ;
- ◆ la fiscalité liée à la détention du bien (taxe d'habitation) et à sa location (revenus fonciers ou bénéfiques industriels et commerciaux) n'impacte pas l'assiette.

Les taux retenus sont détaillés dans le Tableau 40 ci-dessous. Comme pour l'impôt sur le revenu, des taux d'imposition progressifs sont fixés pour chaque tranche. Au-delà d'un patrimoine taxable de 10 000 000 €, un taux de 1,5 % est appliqué.

Tableau 40 : Taux applicables pour le calcul de l'impôt sur la fortune immobilière

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicable
N'excédant pas 800 000 €	0 %
Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1 300 000	0,50 %
Supérieure à 1 300 000 € et inférieure ou égale à 2 570 000	0,70 %
Supérieure à 2 570 000 € et inférieure ou égale à 5 000 000	1 %
Supérieure à 5 000 000 € et inférieure ou égale à 10 000 000	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 €	1,50 %

Source : Article 977 du CGI.

Le Tableau 41 ci-dessous présente le montant dû par une personne physique au titre de son IFI en fonction de la valeur de son impôt. Compte tenu de l'abattement de 30 % sur la résidence principale, une personne physique qui possède un unique bien utilisé en tant que résidence principale est taxée dès lors que celui-ci excède 1 857 142 € et qu'elle a remboursé l'ensemble des dettes contractées pour l'acquisition de ce bien.

Tableau 41 : Valeur de l'impôt sur la fortune immobilière en fonction du patrimoine taxable

Patrimoine taxable ³⁸ (en €)	Taxe annuelle (en €)	Taux global
1 300 000	1 250	0,10 %
1 400 000	3 200	0,23 %
2 570 000	11 390	0,44 %
5 000 000	35 690	0,71 %
10 000 000	98 190	0,98 %
15 000 000	173 190	1,15 %

Source : Mission.

Dans un contexte de taux d'emprunt très faibles (taux moyen de 1,13 % pour un emprunt à 20 ans en mars 2022³⁹), l'IFI est donc de nature à inciter les propriétaires à recourir à l'emprunt plutôt qu'à mobiliser leur capital pour acquérir un bien.

³⁸ Pour les redevables dont le patrimoine imposable a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 1 400 000 €, le montant de l'impôt calculé selon le tarif prévu au tableau du 1 est réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine. (Article 977 du CGI).

³⁹ Observatoire crédit logement – données trimestrielle.

5.3. Les foyers redevables de l'IFI sont principalement situés en Île-de-France et dans des départements à forte activité touristique

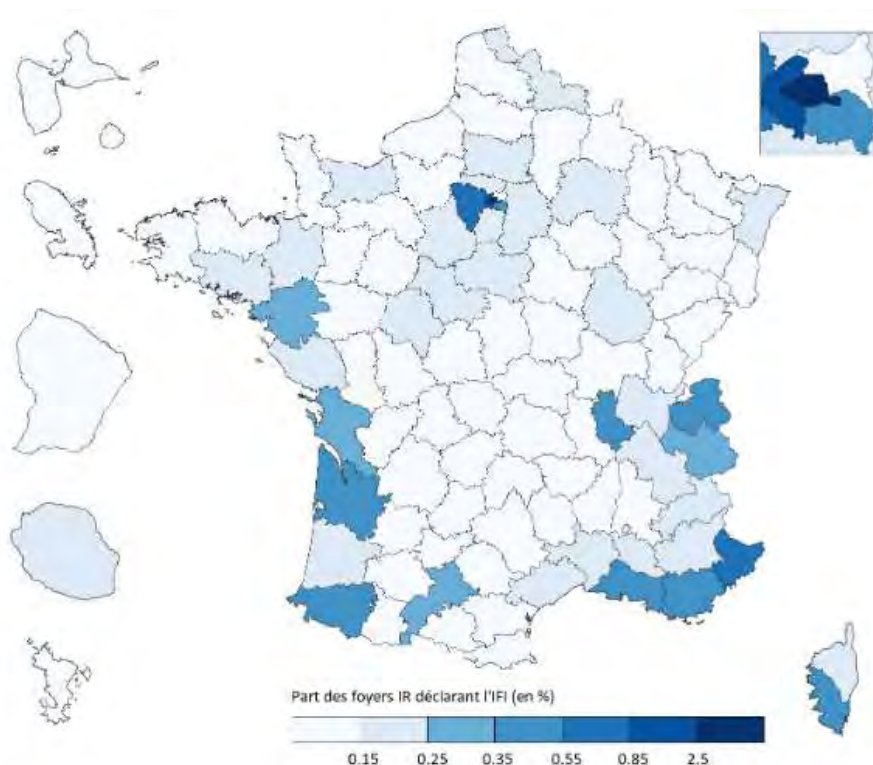
En juillet 2021, la DGFIP a produit un état des lieux statistiques concernant les redevables de l'IFI en 2020⁴⁰. Ainsi, 143 337 foyers fiscaux étaient redevables de l'IFI pour un montant cumulé de 1,56 Md€. Ces foyers tirent 20,9 % de leurs revenus des revenus fonciers contre 2,9 % pour le reste de la population. En revanche, la part de leurs bénéfices industriels et commerciaux (au sein desquels s'intègrent les bénéfices liés à la location de courte durée) est moindre en proportion (1,2 % contre 1,4 % pour le reste de la population).

En 2020, le revenu médian des foyers imposable à l'IFI est de 152 000 € contre 22 040 € pour l'ensemble de la population en 2019 (INSEE Première n° 1875). Un quart des foyers assujettis à l'IFI disposait d'un revenu imposable inférieur à 62 000 €.

La carte ci-dessous (cf. Graphique 2), produite par la DGFIP, présente la densité de contribuables redevables de l'IR assujettis à l'IFI. La région Île-de-France, les Alpes, les départements littoraux des régions présentant une forte touristicité (PACA, Nouvelle-Aquitaine ainsi que la Corse) regroupent le plus fort taux de contribuables.

En volume, les trois départements avec le plus de foyers assujettis à l'IFI (38 000 à Paris, 13 000 dans les Hauts-de-Seine et 6 500 dans les Yvelines) représentent 40 % du total des foyers assujettis. Par ailleurs, 4,9 % des foyers assujettis résident hors de France.

Graphique 2 : Part de foyers, par département, déclarant l'IFI parmi les déclarants de l'IR en 2020



Source : DGFIP Statistique – juillet 2021- L'impôt sur la fortune immobilière en 2020.⁴¹

⁴⁰ https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9_statistiques/0_etudes_et_stats/0_publications/dgfip_statistiques/2021/num01_07/dgfip_statistiques_01juillet2021_ifi.pdf

⁴¹ https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9_statistiques/0_etudes_et_stats/0_publications/dgfip_statistiques/2021/num01_07/dgfip_statistiques_01juillet2021_ifi.pdf

Annexe VI

Tableau 42 : Départements ou territoires ayant la part de déclarants de l'IFI parmi les déclarants de l'IR la plus importante en 2020

Département ou territoire	Taux de foyers IFI parmi les foyers ayant déclaré l'IR
Résidents à l'étranger	2,72 %
Paris	2,58 %
Hauts-de-Seine	1,38 %
Yvelines	0,82 %
Alpes-Maritimes	0,70 %
Var	0,54 %
Haute-Savoie	0,54 %
Corse-du-Sud	0,52 %
Val-de-Marne	0,46 %
Gironde	0,45 %
Rhône	0,45 %
Bouches-du-Rhône	0,36 %
Pyrénées-Atlantiques	0,35 %
Savoie	0,32 %
Haute-Garonne	0,29 %
Loire-Atlantique	0,28 %
Charente-Maritime	0,26 %
Haute-Corse	0,25 %
Vaucluse	0,24 %
Ille-et-Vilaine	0,24 %

Source : Mission d'après DGFIP Statistique – juillet 2021- l'impôt sur la fortune immobilière en 2020.

Ainsi, à l'exception de l'Île-de-France, les départements présentant une forte touristicité concentrent une part importante de foyers redevable de l'IFI. Bien que les prix de l'immobilier y soient plus importants, cette situation est de nature à refléter une proportion de multipropriétaires plus importante dans ces départements.

6. Fiscalité de la transmission et de la cession

6.1. Transmission anticipée

La donation d'un bien immobilier fait l'objet de droits de donation. Toutefois, un abattement permet, à chaque donateur, de donner sans frais par période de 15 ans :

- ◆ 80 724 € à son époux ou conjoint ;
- ◆ 100 000 € à chaque enfant ;
- ◆ 31 865 € à chaque petit-enfant.

Ainsi, un couple qui possède un bien de 400 000 € peut le transmettre à ses 2 enfants sans frais⁴².

La création d'une SCI permet également, par l'intermédiaire de donations de parts sociales, une transmission progressive.

Dans le cas où la donation est effectuée en démembrement, la répartition entre la valeur de l'usufruit (conservée en général par le donateur) et la nue-propriété dépend de l'âge du donateur au jour de la donation.

⁴² Chaque parent peut, tous les 15 ans, donner 100 000 € par enfant : soit 200 000 € par enfant.

Annexe VI

Au-delà des abattements, le taux applicable pour la donation est précisé, dans le cas d'un enfant ou du conjoint, dans le Tableau 43 ci-dessous.

Tableau 43 : Tarifs des droits de donation en ligne directe (enfants) ou entre époux ou partenaires de PACS

Part taxable après abattement	Barème d'imposition en ligne directe	Barème d'imposition entre époux ou partenaires de PACS
Jusqu'à 8 072 €	5 %	5 %
De 8 073 € à 12 109 €	10 %	10 %
De 12 110 € à 15 932 €	15 %	15 %
De 15 933 € à 31 865 €	20 %	15 %
De 31 866 € à 552 324 €		20 %
De 552 325 € à 902 838 €	30 %	30 %
De 902 839 € à 1 805 677 €	40 %	40 %
Plus de 1 805 677 €	45 %	45 %

Source : Article 777 du CGI.

6.2. Transmission lors d'une succession

Les taux d'imposition applicable dans le cas d'une succession en ligne directe sont identiques à ceux présentés ci-avant dans le cas d'une donation. L'abattement applicable dans un tel cas (au décès de chacun des 2 parents) est de 100 000 € par enfant et par léguaire.

Toutefois, le mécanisme du rappel fiscal implique de prendre en considération, lors du traitement de la succession, les dons consentis dans les 15 années précédant le décès.

6.3. Fiscalité de la cession

Dans le cadre de la cession d'un bien ayant été mis en location en tant que meublé, les plus-values peuvent faire l'objet d'une imposition selon le régime des plus-values applicables aux particuliers (cas du régime LMNP) ou celui des plus-values professionnelles (régime LMP)

Pour un particulier soumis au régime LMNP, lors de la revente d'un bien non utilisé comme sa résidence principale, les dispositions suivantes s'appliquent :

- ♦ la revente entraîne une perte des effets d'un déficit foncier déclaré au cours des trois années ayant précédé la vente : « Lorsque le propriétaire cesse de louer un immeuble ou lorsque le propriétaire de titres d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés les vend, le revenu foncier et le revenu global des trois années qui précèdent celle au cours de laquelle intervient cet événement sont, nonobstant toute disposition contraire, reconstitués selon les modalités prévues au premier alinéa du présent 3° » article [156](#) du CGI ;
- ♦ un impôt sur la plus-value immobilière est dû au titre de l'impôt sur les revenus et des prélèvements sociaux : l'assiette prise en considération est diminuée progressivement en fonction de la durée de détention dans des conditions présentées dans le tableau ci-dessous. Pour bénéficier d'une exonération totale de la fiscalité sur la plus-value, il convient donc d'attendre 22 ans pour l'impôt sur le revenu et 30 ans pour les prélèvements sociaux (cf. Tableau 44).

Annexe VI

Tableau 44 : Taux d'abattement sur la plus-value pour la vente d'un bien immobilière

Durée de détention	Taux d'abattement par année de détention	
	Assiette pour l'impôt sur le revenu	Assiette pour les prélèvements sociaux
<6 ans	0 %	0 %
De la 6 ^e à la 21 ^e année	6 %	1,65 %
22 ^e année révolue	4 %	1,6 %
Au-delà de la 22 ^e année	Exonération	9 %
Au-delà de la 30 ^e année		Exonération

Source : CGI (article 150VC) et L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

Dans le cas, où l'activité de location de meublé a été imposée selon le régime BIC réel, les amortissements pratiqués pour calculer le résultat imposable ne sont pas réintégrés pour le calcul de la plus-value.

Par ailleurs, en application de l'article 1609 nonies G du CGI, une taxe supplémentaire est due si la plus-value imposable est supérieure à 50 000 €.

Dans le cas d'un loueur de meublé professionnel, la cession se base quant à elle sur le régime des plus-values professionnelles.

Ce régime implique que la plus-value (ou moins-value) est calculée en prenant le différentiel entre le prix de cession et la valeur nette comptable de ce bien (ie. en prenant en compte l'amortissement).

PIÈCES JOINTES N° 1a, 1b, 1c

**Notes et compléments
de la direction de la législation fiscale
sur les principaux dispositifs fiscaux**



Direction générale des finances publiques

Direction de la législation fiscale

Bureau A – Coordination et synthèse

Affaire suivie par : Clara LANDAIS et Lucas ROCHAS

Bureau.a-dlf-sp@dgifp.finances.gouv.fr

Tél. : 01 53 18 93 28

Réf. : 2022/2309

Paris, le 30 mars 2022

NOTE

pour M. Pierre Cunéo

Inspecteur des finances

Inspection générale des finances

Objet : Mission relative à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Par un courriel du 9 mars 2022, la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) a saisi la direction de la législation fiscale (DLF) de questions relatives à la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental. Ces interrogations appellent les observations suivantes.

Question 1 : Panorama des dispositifs fiscaux avec impact (direct ou indirect) sur le marché du logement, en particulier en « zones touristiques » (quel périmètre, quels critères).

1.1. Certains dispositifs d'exonération de plus-values peuvent concerner la location meublée dans les zones touristiques

Les plus-values de cession d'éléments d'actif des petites entreprises peuvent être exonérées dès lors qu'elles remplissent les conditions posées par l'article 151 *septies* du code général des impôts (CGI), notamment, que l'activité ait été exercée depuis au moins cinq ans et que les recettes annuelles tirées de l'exploitation de ces actifs n'excèdent pas certains seuils.

L'exonération peut s'appliquer aux plus-values réalisées lors de la cession de tous éléments inscrits à l'actif immobilisé, à l'exception des terrains à bâtir dont les plus-values sont soumises au régime des plus-values professionnelles prévu aux articles 39 *duodecies* du CGI à 39 *quindecies* du CGI et à l'article 93 *quater* du CGI, quel que soit le montant des recettes du contribuable et la durée d'exercice de l'activité⁴³.

Lorsque l'activité de location meublée n'est pas exercée à titre professionnel, en application du VII de l'article 151 *septies* du CGI, le régime de droit commun des plus-values des particuliers (articles 150 U à 150 VH du CGI) est applicable lors de la cession de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés, et faisant l'objet d'une location directe ou indirecte.

1.2. La fourniture de logement meublé touristique classé est éligible au micro-BIC (bénéfices industriels et commerciaux)

⁴³ BOI-BIC-PVMV-40-10-10-10 § 310 à 330.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

Le régime d'imposition micro-BIC, prévu par l'article 50-0 du CGI, est réservé aux très petites entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un seuil fixé selon l'activité. Ce seuil est de 176 200 € (1^{ère} catégorie) s'il s'agit d'entreprises dont l'activité est de fournir un logement d'habitation, sauf s'il est meublé, à moins qu'il ne soit classé « meublés de tourisme » ou « chambres d'hôtes ». En revanche, le seuil de chiffre d'affaires est de 72 600 € (2^{ème} catégorie) s'il s'agit d'entreprises dont l'activité est de fournir un logement d'habitation meublé non classé. Ces seuils ont été rehaussés à compter de 2018 et sont soumis à une revalorisation triennale. Ce régime est applicable aux activités exercées à titre professionnel ou non.

Avant 2008, l'activité de fourniture de logement était rattachée exclusivement à la première catégorie de seuil BIC applicable en principe aux activités de ventes. Depuis la loi de finances pour 2008, dans le cadre de la réforme du régime de la location meublée professionnelle, l'activité de fourniture de logement meublé non classé figure dans la seconde catégorie de seuil BIC applicable aux prestations de services. Cette dissociation se justifie par la réalisation d'un chiffre d'affaires supérieur par les entreprises qui louent des logements meublés classés à des prix plus élevés que pour des logements non classés, mais aussi par les charges plus importantes qui pèsent sur l'entretien de tels logements. Ainsi, les activités de location de meublés de tourisme classés bénéficient d'un abattement forfaitaire pour charges de 71 %, contre 50 % seulement pour les activités de la seconde catégorie.

Cependant, le bénéfice du régime micro-BIC ne peut pas être réduit à un simple avantage fiscal : c'est avant tout un régime adapté aux petites entreprises, qui les soumet à des obligations comptables et fiscales allégées. Il peut d'ailleurs parfois se révéler pénalisant, par exemple en ne permettant pas la constatation de déficit.

Ainsi, il ne peut être considéré que ce dispositif fiscal a pour vocation de favoriser particulièrement la rentabilité des investissements réalisés dans les meublés de tourisme dans les zones touristiques.

1.3. Le régime prévu par l'article 239 octies du CGI favorise l'acquisition de résidences secondaires et de locaux destinés à être loués meublés en zone touristique

Les sociétés dénommées « société d'attribution de jouissance » ou « société de multipropriété » permettent notamment l'investissement dans l'immobilier de loisir. Il s'agit principalement de la mise à disposition de logements meublés avec la possibilité de proposer en outre la fourniture de services. L'associé dispose d'un droit de jouissance qui se traduit par l'attribution du logement pendant une période définie.

L'article 239 octies du CGI prévoit que lorsqu'une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés a pour objet de transférer gratuitement à ses membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble, la valeur nette de l'avantage en nature ainsi consenti n'est pas prise en compte pour la détermination du résultat imposable, c'est-à-dire qu'il n'est pas considéré comme une renonciation à recettes imposable.

Le dispositif prévu par l'article 239 octies du CGI a été mis en œuvre par l'article 6 de la loi n° 75-1242 du 27 décembre 1975 de finances rectificative pour 1975. L'adoption de cet article était motivée par la volonté de favoriser la constitution de sociétés ayant pour objet de mettre certains biens à la disposition de leurs membres après le constat que « les conditions de la vie moderne » expliquaient de telles mises en commun. Ces sociétés étant soumises à l'impôt dans les conditions de droit commun, le Gouvernement proposait de modifier la législation en vigueur « dans un sens libéral »⁴⁴.

Ce régime permet donc à des personnes qui ne le pourraient pas seules, de s'associer afin d'acquérir un logement meublé touristique. L'associé peut disposer gratuitement de ce logement ou le louer sur la période qui lui est attribuée.

Ce dispositif peut ainsi avoir un effet sur le marché de l'immobilier en zones touristiques, puisqu'il facilite l'investissement dans ces immeubles. L'extinction de ce dispositif est fixée au 31 décembre 2023.

⁴⁴ Exposé des motifs de l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 1975 (loi n° 75-1242 du 27 décembre 1975).

1.4. Les règles relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) concernant la fourniture de logement

1.4.1. Rappel des règles de TVA applicables au secteur du logement

Selon les dispositions de l'article 261 D du CGI, les locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation sont exonérées de TVA.

Toutefois, l'exonération ne s'applique pas aux prestations hôtelières et para-hôtelières fournies dans des établissements d'hébergement faisant l'objet d'une exploitation professionnelle. Il en est ainsi :

- des prestations d'hébergement fournies dans les hôtels de tourisme classés, les villages de vacances classés ou agréés et les résidences de tourisme classées ;
- des prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle dans des conditions proches de celles de l'hôtellerie (fourniture du petit déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison, réception de la clientèle) ;
- des fournitures de logement dans les terrains de camping.

Ces prestations relèvent des dispositions du a) de l'article 279 du CGI qui soumet au taux réduit de 10 % les prestations relatives :

- à la fourniture de logement dans les établissements d'hébergement (taux applicable aux locations meublées dans les mêmes conditions que pour les établissements d'hébergement) ;
- à la fourniture de logements dans les terrains de campings classés ainsi qu'à la location d'emplacement sur ces terrains ;
- à la location d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.

Par ailleurs, l'hébergement (logement et nourriture) dans les maisons de retraite, établissements accueillant des personnes en situation de handicap, logements foyers et établissements mentionnés à l'article 278-0 bis C du CGI bénéficie du taux de 5,5 %.

De leur côté, les opérations de livraisons et livraisons à soi-même de logements locatifs sociaux et les travaux y afférents relèvent, selon les conditions qui leur sont applicables, des taux réduits de 5,5 % et de 10 % (articles 278 sexies, 278 sexies-0 A, 278 sexies A du CGI). Le secteur social et médico-social, les structures d'hébergement temporaire et d'urgence ainsi que les établissements hébergeant des personnes âgées, des personnes handicapées, des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans, des mineurs ou de jeunes en situation de handicap (pour la seule partie des locaux dédiée à l'hébergement) et des jeunes travailleurs bénéficient également du taux réduit de 5,5 % en application des dispositions du IV de l'article 278 sexies du CGI.

Les livraisons d'immeubles du secteur du logement locatif intermédiaire bénéficient quant à eux de l'application du taux réduit de 10 % de la TVA, sous réserve de répondre à des conditions tenant notamment à leur situation géographique et à des critères de mixité sociale.

1.4.2. Les règles de TVA spécifiques à la Corse

Afin d'atténuer les inconvénients de l'insularité et de favoriser le développement de l'activité économique de la Corse, des taux de TVA dérogatoires sont appliqués notamment dans le domaine du logement et des travaux immobiliers.

Ainsi conformément aux dispositions de l'article 297 du CGI :

- le taux de 2,10 % de la TVA s'applique : 1/ aux prestations visées au a de l'article 279 du CGI précité et soumises au taux réduit de 10 % sur le continent ; 2/ aux prestations d'hébergement (logement et nourriture) visées à l'article 278-0 bis C du CGI précité, soumises au taux de 5,5 % sur le continent ;
- le taux de 10 % de la TVA s'applique par ailleurs à la fourniture de logements en meublé ou en garni qui ne relèvent pas du taux de 2,10 %, aux travaux immobiliers (autres que les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux d'habitation, qui bénéficient, comme sur le continent du taux de 5,5 %) et aux opérations qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles de toute nature. Ces prestations sont soumises au taux normal de la TVA sur le continent.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

Pour les livraisons d'immeubles, les secteurs du logement locatif social (articles 278 *sexies*, 278 *sexies-0 A*, 278 *sexies A* du CGI) et du logement locatif intermédiaire (article 279-0 *bis A* du CGI) sont soumis aux mêmes règles que sur le continent.

1.5. Crédit d'impôt au profit des établissements de crédit et des sociétés de financement qui octroient des prêts à taux zéro permettant de faciliter la première accession à la propriété (article 244 *quater V* du CGI)

1.5.1. Présentation générale du dispositif

La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a instauré un prêt à taux zéro (PTZ) dont les conditions sont fixées aux articles L. 31-10-1 à L. 31-10-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH), destiné à financer l'acquisition ou la construction d'une résidence principale en première accession à la propriété.

Placé sous condition de ressources pour les prêts émis à compter du 1^{er} janvier 2012, le PTZ constitue le principal dispositif de soutien à la primo-accession à la propriété à destination des ménages aux revenus modestes, qui connaissent de plus en plus de difficultés à accéder à la propriété.

L'éligibilité au PTZ, son montant et ses conditions de remboursement dépendent du coût de l'opération, de la composition du foyer, de ses ressources, de la localisation géographique du bien et de son caractère neuf ou ancien.

Aux termes de l'article 244 *quater V* du CGI, pour compenser l'absence de perception d'intérêts, les établissements de crédit et les sociétés de financement peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt en contrepartie des PTZ octroyés.

Ce dispositif est applicable jusqu'au 31 décembre 2023.

1.5.2. Entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt

Les bénéficiaires du crédit d'impôt sont les établissements de crédit et les sociétés de financement mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier (CoMoFi), passibles de l'impôt sur les bénéfices ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui octroient des PTZ. Pour être éligibles, ces établissements doivent avoir conclu une convention avec l'État, conforme à une convention-type approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du logement.

1.5.3. Personnes physiques bénéficiaires du PTZ

Les prêts sont accordés à des personnes physiques, sous conditions de ressources, en vue de :

- l'acquisition, avec ou sans travaux, ou la construction d'un logement, en accession à la première propriété, affecté à leur résidence principale (le logement peut faire l'objet d'un contrat de location-accession) ;
- ou l'acquisition en première propriété des droits réels immobiliers de leur résidence principale dans le cadre d'un bail réel solidaire.

Constituent des primo-accédants les personnes physiques n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale ou n'ayant pas acquis les droits réels immobiliers de leur résidence principale dans le cadre d'un bail réel solidaire au cours des deux dernières années précédant l'émission de l'offre de prêt.

L'article L. 31-10-3 du CCH prévoit plusieurs dérogations à la condition de primo-accession, dans certains cas d'invalidité ou de handicap, ainsi que pour les victimes de catastrophes ayant conduit à rendre définitivement inhabitable la résidence principale.

1.5.4. Logements entrant dans le champ d'application du PTZ

Conformément aux dispositions des articles L. 31-10-2, L. 31-10-3 et D. 31-10-2 du CCH, peuvent être financés par un PTZ :

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

- les logements neufs, quelle que soit la zone où ils sont localisés ;
- les logements anciens situés exclusivement en zones B2 et C (zones dites « détendues »), sous condition de travaux. Les travaux doivent représenter au moins 25 % du montant total de l'opération à financer et permettre d'atteindre une consommation annuelle en énergie primaire du logement inférieure à 331 KWh/m² ;
- les logements anciens s'inscrivant dans le cadre d'une vente du parc social à ses occupants, quelle que soit la zone où ils sont localisés.

Il ne peut être accordé qu'un seul PTZ pour une même opération.

1.5.5. Montant et durée du prêt

Les modalités du prêt sont fonction du coût de l'opération, de la composition du foyer, de ses ressources, de la localisation géographique du bien et de son caractère neuf ou ancien.

Conformément aux dispositions des articles L. 31-10-8, L. 31-10-9, D. 31-10-8 et D. 31-10-9 du CCH, le montant du prêt est égal à une quotité du coût total de l'opération d'acquisition ou de construction, retenu dans la limite d'un plafond. Cette quotité est déterminée en fonction de la zone de situation du bien et de la nature du logement concerné (neuf ou ancien). Le PTZ ne peut excéder le montant du ou des autres prêts, d'une durée au moins égale à deux ans, concourant au financement de la même opération.

Aucun frais de dossier, frais d'expertise, intérêt ou intérêt intercalaire ne peut être perçu sur ces prêts (article L. 31-10-2 du CCH).

Les conditions de remboursement du prêt sont déterminées à la date d'émission de l'offre de prêt (article L. 31-10 11 du CCH).

En application des articles L. 31-10-11, L. 31-10-12 et D. 31-10-11 du CCH, en fonction du niveau de ressources des ménages, la durée maximale du prêt est de 20, 22 ou 25 ans avec une période de remboursement différé maximale d'une durée de 5, 10 ou 15 ans.

1.5.6. Montant du crédit d'impôt et modalités d'utilisation

Conformément au II de l'article 244 *quater* V du CGI, le montant du crédit d'impôt est égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de même montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt.

L'établissement de crédit ou la société de financement peut bénéficier du crédit d'impôt au titre des prêts sans intérêts qui sont versés au cours de l'année civile (article 49 *septies* ZZF de l'annexe III au CGI). Pour le calcul du crédit d'impôt au titre d'une année, le montant des prêts est pris en compte en totalité au titre de l'année au cours de laquelle intervient le premier versement (article 49 *septies* ZZG de l'annexe III au CGI).

En application des articles 199 *ter* T et 220 Z *ter* du CGI, le crédit d'impôt au titre des prêts sans intérêts est imputé à hauteur d'un cinquième de son montant sur l'impôt sur les bénéfices dû par l'établissement de crédit ou par la société de financement au titre de l'année au cours de laquelle les prêts sans intérêts ont été versés et par fractions égales sur l'impôt dû au titre des quatre années suivantes. Lorsque la fraction du crédit d'impôt imputable excède le montant de l'impôt dû au titre de la même année, l'excédent est restitué.

1.6. Crédit d'impôt pour investissements en Corse (CIIC)

1.6.1. Présentation du dispositif

a. Présentation générale

Instauré par l'article 48 de loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le CIIC s'inscrit dans le prolongement d'une réflexion engagée par le Gouvernement sur l'avenir de l'île, pour « *mettre fin aux situations de crise qui ont eu des conséquences graves sur le développement de la Corse, les équilibres*

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

sociaux de l'île et ses rapports avec l'État ». Le dispositif poursuit aujourd'hui l'objectif général d'encourager l'investissement en Corse en réduisant le coût du capital investi, et partant, de favoriser le développement économique de l'île.

Codifié à l'article 244 *quater* E du CGI, le CIIC bénéficie aux petites et moyennes entreprises (PME) relevant d'un régime réel d'imposition, qui procèdent à la réalisation de certains investissements, exploités en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole.

Le dispositif est subordonné au respect de l'article 14 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité relatif aux aides à l'investissement à finalité régionale.

b. Entreprises éligibles

Sont éligibles au CIIC les PME, au sens du droit de l'Union européenne, relevant d'un régime réel d'imposition, quelle que soit leur forme juridique.

c. Investissements éligibles

Les investissements éligibles au CIIC sont :

- les biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif en vertu des 1 et 2 de l'article 39 A du CGI (incluant les investissements hôteliers, meubles et immeubles) ;
- les agencements et installations de locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle ;
- les logiciels constituant des éléments de l'actif immobilisé, nécessaires à l'utilisation de ces biens, agencements et installations ;
- les travaux de rénovation d'hôtel ;
- les travaux de construction et de rénovation des établissements de santé privés réalisés pour l'exercice de l'activité mentionnée à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique.

Pour être éligibles, les investissements doivent être financés sans aide publique pour 25 % au moins de leur montant et ne pas constituer des investissements de remplacement.

d. Activités éligibles et activités exclues

Les investissements doivent être exploités en Corse pour les besoins d'une activité éligible, c'est-à-dire d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

Sont ainsi notamment exclus du bénéfice du CIIC les investissements réalisés pour les besoins des activités de nature civile (exemple : location nue d'immeuble, location meublée d'immeubles d'habitation, gestion de portefeuille de valeurs mobilières).

En outre, bien que revêtant un caractère industriel, commercial, artisanal, agricole ou libéral, certaines activités sont expressément exclues par la loi. Il s'agit de :

- la gestion ou la location d'immeubles lorsque les prestations ne portent pas exclusivement sur des biens situés en Corse ;
- l'exploitation de jeux de hasard et d'argent ;
- la gestion et la location de meublés de tourisme situés en Corse ;
- l'agriculture ainsi que la transformation ou la commercialisation de produits agricoles, sauf lorsque le contribuable peut bénéficier des aides à l'investissement au titre du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, la production ou la transformation de houille et lignite, la sidérurgie, l'industrie des fibres synthétiques, la pêche, le transport, la construction et la réparation de navires d'au moins 100 tonnes de jauge brute, la construction automobile.

e. Montant du crédit d'impôt

Le CIIC est déterminé en appliquant au prix de revient de l'investissement y ouvrant droit, diminué, le cas échéant, des subventions publiques accordées pour sa réalisation, un taux de 20 %. Ce taux est porté à 30 % pour les très petites entreprises (TPE) qui emploient moins de 11 salariés et réalisent un

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

chiffre d'affaires ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€. L'article 22 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a exclu la gestion et la location des meublés de tourisme du champ du dispositif, pour les investissements réalisés à compter du 1er janvier 2019.

Conformément à l'article 57 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, l'exclusion des meublés de tourisme ne s'applique pas aux investissements que le contribuable justifie avoir pris l'engagement de réaliser avant le 31 décembre 2018, dès lors que ces investissements sont achevés au 31 décembre 2020. A titre transitoire, les investissements effectués dans des meublés de tourisme ayant fait l'objet d'un contrat préliminaire de réservation prévu à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, signé et déposé au rang des minutes d'un notaire ou enregistré au service des impôts des entreprises au plus tard le 31 décembre 2018, sont éligibles au CIIC dès lors que ces investissements sont achevés au 31 décembre 2020.

L'exclusion des meublés de tourisme du champ du CIIC vise à enrayer tout phénomène de spéculation immobilière et de dépossession foncière de la part des investisseurs, notamment dans le secteur de la parahôtellerie, susceptible de rendre difficile, en raison de l'augmentation des prix, l'accession au logement ou à la propriété par la population insulaire.

Sont concernées par cette exclusion les activités de gestion et de location de biens immobiliers situés en Corse répondant à la définition des meublés de tourisme prévue à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme. Les investissements exclus sont ainsi afférents aux villas, appartements ou studios meublés, offerts à la location (avec ou sans prestations de services associées) à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois à l'usage exclusif du locataire.

Ne sont pas visées par l'exclusion des meublés de tourisme, les chambres meublées situées dans un immeuble à usage de résidence principale et louées par l'habitant à des touristes pour une ou plusieurs nuitées assorties des prestations suivantes : nettoyage de la chambre, fourniture du petit-déjeuner et du linge de maison, et accueil de la clientèle par l'habitant. Pour être éligibles au crédit d'impôt, les investissements afférents à ces chambres meublées doivent être inscrits à l'actif immobilisé des entreprises et respecter par ailleurs l'ensemble des conditions prévues par le dispositif. N'est pas non plus visée par l'exclusion des meublés de tourisme l'activité de résidence de tourisme.

L'exclusion des meublés de tourisme du champ du CIIC concerne en définitive les biens qui ne font pas partie des catégories suivantes : hôtels, villages de vacances, résidence de tourisme ou chambres chez l'habitant.

f. Exercice d'une option

Le bénéfice du CIIC est subordonnée à une option expresse de l'entreprise qui emporte renonciation définitive au bénéfice de certains dispositifs d'allègement de l'assiette de l'impôt, prévus aux articles 44 *sexies* (allègement pour les entreprises nouvelles), 44 *sexies* A (exonération en faveur des jeunes entreprises innovantes), 44 *quindecies* (exonération en faveur des entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale), 44 *sexdecies* (exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser), 44 *septdecies* (exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises créées dans les zones de développement prioritaire) et 208 *sexies* du CGI (exonération temporaire de l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises créées après le 1^{er} janvier 1988 et avant le 1^{er} janvier 1999 en Corse dans les secteurs de l'artisanat, de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics).

g. Modalités d'utilisation

Conformément aux dispositions des articles 199 *ter* D et 220 D du CGI, le CIIC est en principe utilisé en paiement de l'impôt dû par le redevable qui en est titulaire. L'imputation est opérée au titre de l'année ou de l'exercice en cours lors de la réalisation des investissements qui y ont ouvert droit et, le cas échéant, des années ou exercices suivants, jusqu'au neuvième inclus.

Par exception le crédit d'impôt non imputé est remboursé :

- soit à l'expiration de la période d'imputation, dans la double limite de 50 % du crédit d'impôt et 300 000 € ;

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

- soit, sur demande du contribuable, à partir de la cinquième année dans la limite de 35 % du crédit d'impôt et 300 000 € ;
- soit immédiatement sur demande du contribuable, lorsque la créance est constatée par les entreprises nouvelles, les jeunes entreprises innovantes (JEI), les entreprises en difficulté, les PME au sens au sens du droit de l'Union européenne.

Il est observé que l'article 152 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié le champ des entreprises éligibles au CIIC qui bénéficie aux PME au sens du droit de l'Union européenne pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019. Par conséquent, l'ensemble des entreprises éligibles au dispositif peuvent bénéficier du remboursement immédiat des crédits d'impôts afférents aux investissements réalisés au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2019.

En outre, la créance de crédit d'impôt restant à imputer ou constatée est mobilisable auprès des établissements de crédit, des fonds d'investissement alternatifs (FIA) ou des sociétés de financement selon les conditions prévues de l'article L. 313-23 à l'article L. 313-35 du CoMoFi. Elle peut donc être cédée à titre d'escompte ou à titre de garantie auprès de ces organismes.

1.7. Créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels au titre de leurs logements locatifs intermédiaires (dispositif applicable aux logements dont la construction est achevée à compter du 1^{er} janvier 2023)

1.7.1. Présentation générale

La loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 instaure en faveur des investisseurs institutionnels une créance à l'impôt sur les sociétés égale au montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties due au titre de leurs logements locatifs intermédiaires dont la construction est achevée à compter du 1^{er} janvier 2023.

L'instauration de cette créance fait suite au constat d'un besoin de production supplémentaire de logements locatifs intermédiaires, de l'ordre de 18 000 à 42 000 logements par an sur la prochaine décennie, documenté par la mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans son rapport sur le « développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels » transmis au Parlement en juin 2021.

La création de cette créance vise à atteindre cet objectif tout en accompagnant l'extinction progressive de la réduction d'impôt « Pinel » votée en loi de finances pour 2021. Elle est codifiée à l'article 220 Z *septies* du CGI.

Elle s'applique aux logements dont la construction est achevée à compter du 1^{er} janvier 2023.

1.7.2. Entreprises bénéficiaires du dispositif

Les bénéficiaires de cette créance à l'impôt sur les sociétés sont les investisseurs institutionnels propriétaires ou usufruitiers de logements répondant aux conditions prévues aux 1° et 3° à 5° du I de l'article 279-0 *bis* A du CGI c'est-à-dire du taux intermédiaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % applicable à la production ou livraison d'immeuble dans le secteur du logement intermédiaire.

Il s'agit des organismes en charge du logement social, des organismes contrôlés par la société Action Logement Immobilier, des personnes morales dont le capital est détenu directement ou indirectement en totalité par des personnes passibles de l'impôt sur les sociétés, des établissements publics administratifs et des caisses de retraite et de prévoyance.

1.7.3. Logements entrant dans le champ du dispositif

Les logements doivent répondre aux conditions posées aux 1° et 3° à 5° du I de l'article 279-0 *bis* A du CGI à savoir :

- les logements sont destinés par le preneur à la location à usage de résidence principale pour des personnes physiques dont les ressources, appréciées à la date de conclusion du bail, n'excèdent pas les plafonds mentionnés au premier alinéa du III de l'article 199 *novovicies* et dont le loyer mensuel n'excède pas les plafonds mentionnés au même III. En pratique, il s'agit

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

- des plafonds de ressources et de loyers mentionnés à l'article 2 *terdecies* D de l'annexe III au CGI ;
- les logements sont situés, à la date du dépôt de la demande de permis de construire, sur le territoire de communes classées par l'arrêté mentionné au IV de l'article 199 *novovicies* du CGI à savoir des logements situés dans des communes classées, par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant. Les zones géographiques concernées sont les zones A et B1 mentionnées à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation ;
 - les terrains des logements à construire sont situés, à la date du dépôt de la demande de permis de construire, sur le territoire d'une commune comptant déjà plus de 25 % de logements locatifs sociaux, au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, au sens du 8° du I de l'article 278 *sexies* du présent code ou sont intégrés au sein d'ensembles immobiliers répondant à une condition de mixité à savoir que la proportion du nombre des logements locatifs sociaux, au sens du 1° du I de l'article 278 *sexies*, excède 25 % des logements de l'ensemble immobilier ;
 - les logements résultent d'une construction nouvelle ou d'une transformation de locaux affectés à un usage autre que l'habitation par des travaux mentionnés au 2° du 2 du I de l'article 257 du CGI.

1.7.4. Montant de la créance à l'impôt sur les sociétés

La créance à l'impôt sur les sociétés est égale au montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties mise en recouvrement au cours de l'exercice pour les logements entrant dans le champ du dispositif.

Le montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'entend de la taxe mentionnée à l'article 1380 du CGI et, le cas échéant des taxes ou prélèvements additionnels ou spéciaux à cette taxe.

La créance s'applique pendant une durée de vingt ans à compter de la première mise en recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements entrant dans le champ du dispositif. La durée de vingt ans est toutefois réduite à due concurrence du nombre d'années d'exonération totale de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont peuvent bénéficier les logements.

Cette créance étant non imposable, la taxe foncière mise en recouvrement pour les logements entrant dans le champ du dispositif n'est pas admise dans les charges déductibles pour la détermination du bénéfice imposable.

1.7.5. Modalités d'utilisation

L'investisseur institutionnel, redevable légal de la taxe foncière sur les propriétés bâties, impute la créance sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel a eu lieu la mise en recouvrement de cette taxe et, en cas d'excédent, au titre des trois exercices suivants. S'il y a lieu, la créance est remboursée à l'issue de cette période, à hauteur de la fraction non imputée.

Toutefois, pour les personnes morales qui sont exonérées d'impôt sur les sociétés ou qui ne sont pas redevables de l'impôt sur les sociétés, la créance est immédiatement remboursable. Il en est de même pour les petites ou moyennes entreprises, au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, répondant aux conditions suivantes :

- employer moins de deux cent cinquante salariés ;
- avoir un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 43 M€ ;
- la créance est inaliénable et incessible, sauf dans les conditions prévues aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Elle peut donc être cédée ou nantie auprès d'un établissement de crédit.

1.8. La réduction d'impôt Pinel/Denormandie

L'article 199 *novovicies* du CGI prévoit une réduction d'impôt (RI) sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire pour les contribuables domiciliés en France qui acquièrent ou

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

font construire des logements neufs ou assimilés et qui s'engagent à les donner en location nue à usage d'habitation principale du locataire, dans le respect de plafonds de loyer et de ressources (dispositif « Pinel »).

La réduction d'impôt s'applique aux investissements réalisés dans des communes classées dans des zones géographiques (A, A bis et B1) se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements et dans les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) ou l'a été dans un délai de 8 ans précédant l'investissement.

Le taux de la réduction d'impôt varie selon la durée d'engagement initial de location. Pour les investissements réalisés en métropole, il est fixé à 12% lorsque le logement fait l'objet d'un engagement initial de location de six ans et à 18 % lorsque l'engagement initial de location est de neuf ans.

Ces taux sont respectivement portés à 23 % et 29 % pour les investissements réalisés outre-mer.

Les articles 161 de la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 et 169 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ont limité, depuis le 1^{er} janvier 2021, le bénéfice de la réduction d'impôt « Pinel » aux logements situés dans des bâtiments d'habitation collectifs, lorsque le contribuable les acquiert neufs, en l'état futur d'achèvement, ou les fait construire.

Par ailleurs, l'article 168 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a mis en extinction le dispositif d'ici le 31 décembre 2024, en réduisant progressivement et de manière homothétique les taux applicables sur l'ensemble du territoire, à compter du 1^{er} janvier 2023 pour les opérations les moins vertueuses (logements non situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou ne respectant pas un niveau de qualité supérieur à la réglementation en matière de performance énergétique ou environnementale).

En outre, cette réduction homothétique ne s'applique pas au volet « Denormandie » (5^e du B du I de l'article 199 *novovicies* du CGI) du dispositif Pinel, qui s'applique, par dérogation, aux contribuables qui acquièrent jusqu'au 31 décembre 2023⁴⁵ un logement faisant l'objet de travaux d'amélioration ou encore un local affecté à un usage autre que l'habitation faisant l'objet de travaux de transformation en logement. Les travaux réalisés doivent représenter au minimum 25 % du coût total de l'opération et ce dispositif s'applique exclusivement aux logements situés dans les communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou dans les communes qui ont conclu une convention d'opération de revitalisation de territoires (ORT) prévue à l'article L 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

1.9. La réduction d'impôt Loc'Avantages

L'article 199 *tricies* du CGI institue, à compter du 1^{er} mars 2022 et jusqu'au 31 décembre 2024, une nouvelle réduction d'impôt en faveur des contribuables qui s'engagent à donner des logements en location nue à usage d'habitation principale du locataire pour une durée d'au moins six ans et qui font l'objet d'un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Le taux de cette nouvelle réduction d'impôt varie en fonction de la nature de la convention signée (loyer très social, social ou intermédiaire) avec l'ANAH. Elle correspond à un montant allant de 15 % à 65 % du montant des revenus fonciers bruts annuels perçus par le contribuable en raison de la mise en location dudit logement, et s'avère à ce titre nettement plus avantageuse que l'ancienne déduction spécifique « Cosse » qu'elle remplace.

Par ailleurs, les modalités de détermination des plafonds de loyers sont définies sur la base d'une cartographie qui sera réalisée à l'échelle communale, voire infra-communales pour certaines métropoles telles que Paris, Lyon et Marseille et seront fixées par voie réglementaire.

1.10. La réduction d'impôt Malraux

L'article 199 *tervicies* du CGI prévoit une réduction d'impôt en faveur des contribuables qui supportent des dépenses de restauration d'un immeuble bâti situé soit au sein d'un site patrimonial

⁴⁵ L'article 75 de la loi de finances pour 2022 prévoit également la remise d'un rapport d'évaluation du dispositif d'ici le 30 septembre 2022.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

remarquable, soit au sein d'un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique. Cette réduction d'impôt dite « Malraux » s'applique à des locaux d'habitation ou destinés après travaux à l'habitation, ou à des locaux dont le produit de la location est imposé dans la catégorie des revenus fonciers, à savoir des locaux faisant l'objet d'une location nue. En outre, lorsque les dépenses de travaux portent sur un local à usage d'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer nu, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de 9 ans.

1.11. Diverses exonérations de plus-values immobilières

Hormis le fait que seules les cessions de résidences principales sont exonérées de plein droit d'imposition sur les plus-values (1^o du II de l'article 150 U du CGI)⁴⁶, des exonérations temporaires de plus-values immobilières sont accordées aux contribuables qui cèdent directement ou indirectement leurs biens à des organismes HLM ou à des cessionnaires qui s'engagent à réaliser des logements sociaux, sous un certain délai (7^o et 8^o du II de l'article 150 U du CGI). Ces exonérations participent à la volonté d'encourager la production ainsi que l'occupation des logements à titre de résidence principale sur l'ensemble du territoire national.

1.12. Le resserrement du champ de la réduction d'impôt « Censi-Bouvard »

L'article 199 *sexvicies* du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle⁴⁷ (dispositif dit "LMNP - Censi-Bouvard").

Cette réduction d'impôt de 11 % du montant de l'investissement plafonné à 300 000 € s'applique aux contribuables domiciliés en France qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou encore un logement achevé depuis au moins quinze ans et qui fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation.

Les logements éligibles doivent être situés dans l'une des structures limitativement énumérées par cet article, à savoir des établissements d'hébergements pour personnes âgées ou handicapées, ou des résidences de services pour étudiants.

La réduction d'impôt a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 74 de la loi de finances pour 2022 pour procéder à son évaluation. Cet article prévoit également que le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 30 septembre 2022, un rapport d'évaluation du dispositif prévu à l'article 199 *sexvicies* du CGI.

En revanche, les logements situés dans des résidences de tourisme classées ne sont plus éligibles au dispositif pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2017⁴⁸. Cette suppression a notamment été motivée par la volonté de lutter contre le phénomène dit « des lits froids » consistant à encourager la construction ainsi que la rénovation de logements de tourisme dont le taux

⁴⁶ Les cessions de résidences secondaires peuvent également être d'imposition, sous condition notamment que le cédant n'ait pas été propriétaire de sa résidence principale au cours des quatre années précédant la cession et qu'il remploie les sommes dans l'acquisition d'une résidence principale dans un délai de vingt-quatre mois (cf. 2^o du II de l'article 150 U du CGI).

⁴⁷ Sont considérés comme exerçant à titre non professionnel, les loueurs meublés ne répondant pas aux deux conditions cumulatives prévues au 2 du IV de l'article 155 du CGI. Ainsi, les loueurs meublés sont considérés comme non professionnels dès lors que : les recettes retirées de l'activité de location meublée n'excèdent pas 23 000 € par an et/ou que ces recettes n'excèdent pas les autres revenus d'activité du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu.

⁴⁸ Cf. 1^o du I et II de l'article 69 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. En outre, le législateur a créé alors une réduction d'impôt en faveur de la réhabilitation de ces mêmes résidences, codifiée à l'article 199 *decies G bis* du CGI, qui n'a pas été reconduite après le 31 décembre 2019, notamment du fait que le rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable de juillet 2018 relatif à « la rénovation de l'immobilier de loisirs » retient que l'effort fiscal doit se concentrer sur des dépenses présentant un intérêt collectif pour la résidence de tourisme et que l'outil fiscal à destination des particuliers n'est pas le plus efficient.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

d'occupation annuel ne dépassait pas les quatre semaines, ainsi que le relevait le rapport 2015 d'évaluation du dispositif « Censi-Bouvard » remis au parlement.

1.13. La suppression de la réduction d'impôt « Demessine »

De même, les articles 199 *decies* E à 199 *decies* G du CGI prévoient une réduction d'impôt en faveur des contribuables qui acquièrent un logement neuf ou en état futur d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans en vue de sa réhabilitation au sein d'une résidence de tourisme classée et située dans certaines zones du territoire national, notamment au sein de zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cette réduction d'impôt qui concernait les investissements réalisés dans le secteur du tourisme a été supprimée par anticipation, pour son volet acquisition, par l'article 92 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et le volet réhabilitation a perduré pendant une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2012.

En effet, si le dispositif dit « Demessine » a permis un développement de l'offre touristique, il a été constaté qu'il a entraîné à terme un développement excessif de cette offre par rapport à la demande touristique dans les territoires classés ZRR. Les conséquences en ont d'ailleurs été subies par les investisseurs non avertis : défaillance de gestionnaires, promesse de rentabilité non tenue avec réduction drastique des loyers ou encore difficultés financières pour de petits épargnants.

1.14. Exonération de cotisation foncière des entreprises en faveur des meublés de tourisme

En vertu du b du 3° de l'article 1459 du CGI, les personnes qui louent des meublés de tourisme peuvent bénéficier d'une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) à trois conditions :

- les locaux meublés doivent être classés dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 du code de tourisme. La décision de classement est délivrée sur la base d'un tableau de classement établi par le GIE Atout France (et défini par l'arrêté du 2 août 2010 fixant les normes et la procédure de classement des meublés de tourisme) qui repose sur trois catégories de critères dont celui du développement durable (réduction de consommation d'énergie ou d'eau, mise en place du tri sélectif, utilisation de produits écologiques, etc.) ;
- les locaux meublés doivent faire partie de l'habitation personnelle du loueur ;
- aucune délibération contraire ne doit avoir été prise par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ce dispositif d'exonération, instauré sous l'empire de la patente par l'article 18 de la loi n° 61-1393 de finances rectificative pour 1961, contribue à soutenir l'activité touristique de nombreuses régions. En effet, les infrastructures aidées permettent notamment d'héberger des touristes dans des communes où l'offre des établissements hôteliers est insuffisante. Les avantages que présentent ces types d'activités pour une commune justifient l'exonération de CFE qui n'est donc pas liée à la promotion d'un tourisme durable.

Cette taxation supplémentaire est néanmoins à relativiser, car dans la généralité des cas le redevable est imposé à la cotisation minimum de CFE prévue par l'article 1647 D du CGI.

1.15. Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en zone de revitalisation rurale

En zone de revitalisation rurale, les hôtels, pour les locaux affectés exclusivement à l'hébergement, les chambres d'hôtes et les locaux loués en qualité de meublés de tourisme dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 du code de tourisme peuvent être exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur délibération des collectivités territoriales et des EPCI.

1.16. En zones tendues, la taxe sur les logements vacants

La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) prévue par l'article 232 du CGI s'applique aux logements vacants depuis plus d'un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, situés dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

marqué entre l'offre et la demande de logements (dites zones tendues). Un décret du 13 mai 2013, actualisé en octobre 2015⁴⁹, fixe la liste des communes où la taxe est instituée.

N'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à 90 jours consécutifs au cours de la période de référence ou un logement inoccupé pour des raisons indépendantes de la volonté du contribuable.

Affecté au budget de l'Etat, le produit de la TLV s'est élevé à près de 94 M€ en 2021.

La portée de la TLV a été renforcée par l'article 16 de la loi de finances pour 2013, avec trois modifications principales :

- la réduction de la durée de vacance avant taxation de deux ans à un an ;
- le relèvement des taux et l'accentuation de leur progression en fonction de la durée de vacance, à savoir 12,5 % la première année d'imposition et 25 % à compter de la deuxième année (contre 12,5 % la première année, 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année auparavant) ;
- l'extension du dispositif aux communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 200 000 habitants).

1.17. En zones tendues, la majoration de taxe d'habitation sur les logements non affectés à l'habitation principale

En complément, les communes situées en zone tendue au sens de l'article 232 du CGI peuvent décider d'instituer une majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), comprise entre 5 % et 60 % de la cotisation due (art. 1407 *ter* du CGI).

Cette modulation résulte de la loi de finances pour 2017, en remplacement du taux uniforme de 20 % qui s'appliquait jusqu'alors.

1.18. Hors zones tendues, la taxe d'habitation pour les logements vacants

Pour les territoires situés hors zones tendues, où la TLV n'est pas applicable, les communes et les EPCI à fiscalité propre ayant adopté un programme local de l'habitat peuvent, par délibération, décider d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants (THLV) depuis plus de deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (art. 1407 *bis* du CGI)⁵⁰. La vacance s'apprécie de la même manière que pour la TLV.

Affecté aux communes, le produit de la THLV s'est élevé à 84 M€ en 2020.

Question 2 : Qu'est-il advenu de la proposition issue du rapport IGF-CGEDD de 2016 qui demandait une clarification de l'article 34 du CGI (location habituelle = revenu commercial BIC / location ponctuelle = revenu foncier) ? vs les micro BIC en particulier.

Le régime fiscal de la location meublée a été modifié par l'article 114 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. Ainsi, conformément au 5° *bis* de l'article 35 du CGI, toute personne qui donne en location directe ou indirecte, de façon habituelle ou occasionnelle, des locaux d'habitation meublée, exerce une activité relevant des bénéfices industriels et commerciaux. Le caractère professionnel ou non-professionnel de l'activité est ensuite déterminé en fonction du niveau des recettes qui en sont tirées (supérieures à 23 000 € annuel et excédant les autres revenus d'activité du foyer).

Question 3 : Quelle utilisation la DLF fait-elle des zonages définis au titre du code de la construction ? (Pour la construction, voire au-delà, quelle vision sur leur cohérence, leur compatibilité, leur empilement, leur actualisation).

3.1. L'article 210 F du CGI utilise les zonages définis par le code de la construction

⁴⁹ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

⁵⁰ Le délai de vacance était de 5 ans avant 2013.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

L'article 210 F du CGI prévoit un dispositif de taux réduit d'impôt de 19 % sur les sociétés, applicable aux plus-values de cession de locaux professionnels et de terrains à bâtir, lorsque le cessionnaire s'engage, soit à les transformer en local à usage d'habitation dans un délai de quatre ans, soit, en cas d'acquisition d'un terrain à bâtir, à y construire des locaux à usage d'habitation dans ce même délai.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, ce dispositif a été limité à la cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir situés dans des communes situées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements. Les communes concernées s'entendent de celles classées dans les zones A bis et A telles qu'elles sont définies à l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitat, et listées à l'annexe I de l'arrêté du 1^{er} août 2014. Cette liste a été mise à jour en 2019, puis en 2022.

Pour l'application de ce régime, l'usage qui sera fait du bien (résidence principale ou non) est indifférent. Font toutefois l'objet d'une exclusion les résidences de tourisme, de tourisme d'affaires, les hôtels, ainsi que les résidences proposant à la location des appartements meublés et équipés avec services pour des séjours de courte et moyenne durée, les villages résidentiels de tourisme, les meublés de tourisme et chambres d'hôtes définis respectivement à l'article D. 324-1 du code du tourisme et à l'article D. 324-13 du code du tourisme, ou encore les villages de vacances et maisons familiales de vacances définis à l'article D. 325-1 du code du tourisme et à l'article D. 325-13 du code du tourisme.

3.2. Crédit d'impôt au profit des établissements de crédit et des sociétés de financement qui octroient des prêts à taux zéro permettant de faciliter la première accession à la propriété

Conformément à l'article D. 304-1 du CCH, un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est établi par arrêté. Ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

Ce zonage est une variable structurante du PTZ, il détermine :

- l'éligibilité au PTZ pour les logements anciens sous conditions de travaux : pour être éligibles, les logements doivent être exclusivement situés en zones B2 ou C ;
- la quotité du coût total de l'opération permettant de fixer le montant du prêt applicable aux logements neufs. Le montant du prêt est égal à une quotité du coût total de l'opération retenu dans la limite d'un plafond. Cette quotité est fixée, pour un logement neuf, à 40 % en zones A et B1 et à 20 % en zones B2 et C.

3.3. Créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels au titre de leurs logements locatifs intermédiaires

Poursuivant l'objectif de développer l'offre de logements locatifs intermédiaires dans les zones particulièrement tendues où la rareté du foncier constitue un frein aux opérations de constructions, la mesure est réservée aux zones A et B1 mentionnées à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Question 4 : Quels instruments de contrôle sont prévus pour vérifier le respect des obligations déclaratives/conditions associées aux différents dispositifs fiscaux ?

4.1. Crédit d'impôt au profit des établissements de crédit et des sociétés de financement qui octroient des prêts à taux zéro permettant de faciliter la première accession à la propriété

En application des dispositions de l'article L. 31-10-14 du CCH, une convention conclue entre l'établissement de crédit ou la société de financement et la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) visée à l'article L. 312-1 du CCH, conforme à une convention-type approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du logement, définit les modalités de déclaration des PTZ par l'établissement de crédit ou la société de financement, le contrôle de leur éligibilité et le suivi des crédits d'impôt prévus à l'article 244 quater V du CGI.

Ainsi, les établissements de crédit ou les sociétés de financement qui octroient des PTZ ont l'obligation de déclarer à la SGFGAS ces prêts et les différents événements qui les affectent dans les

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

conditions fixées par la convention. Dans ce contexte, ils sont dispensés de procéder à la déclaration de ces prêts à l'administration fiscale.

La SGFGAS détermine quant à elle les éléments de calcul du montant du crédit d'impôt afférent aux prêts accordés par l'établissement de crédit ou la société de financement et lui adresse le résultat de ce calcul. Elle assure également le suivi des crédits d'impôt dont bénéficient les établissements de crédit ou les sociétés de financement. La transmission du calcul du crédit d'impôt par la SGFGAS se fait par l'envoi d'une attestation (imprimé n° 2078-F-SD) à l'établissement de crédit ou à la société de financement permettant à ces derniers d'indiquer le montant de crédit d'impôt imputable au titre d'une année sur leur déclaration spéciale.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 49 septies ZZK de l'annexe III au CGI, la SGFGAS est tenu de transmettre à l'administration fiscale, dans les quatre mois de la clôture de l'exercice de chaque établissement de crédit ou société de financement, un état relatif au crédit d'impôt pour chaque établissement de crédit ou société de financement tenu de déposer une déclaration spéciale, lui ayant déclaré des prêts ne portant pas intérêt.

En application de l'article 49 septies ZZJ de l'annexe III au CGI, les établissements de crédit et les sociétés de financement doivent par ailleurs annexer une déclaration spéciale (imprimé n° 2078-E-SD) à leur déclaration de résultat. Cette déclaration spéciale permet de déterminer le montant de crédit d'impôt dont l'établissement de crédit ou la société de financement peut bénéficier au titre des prêts sans intérêts qu'il consent.

Conformément aux dispositions des articles 199 ter T du CGI et 49 septies ZZG de l'annexe III au CGI, dans le cas d'événements motivant un reversement ou un arrêt d'imputation des fractions de crédit d'impôt (non-respect des conditions d'octroi, non-respect des conditions de maintien du prêt, remboursements anticipés des prêts), l'établissement de crédit ou la société de financement doit spontanément informer la SGFGAS, afin que cette dernière puisse tirer les conséquences de ces événements sur les fractions de crédit d'impôt imputées et restant à imputer par l'établissement de crédit ou par la société de financement. A défaut d'une telle déclaration, l'établissement de crédit ou la société de financement encourt une sanction.

Si la remise en cause du crédit d'impôt doit être déclarée spontanément par l'établissement de crédit ou la société de financement lorsque certains événements ont été portés à sa connaissance, elle peut également résulter d'une procédure de contrôle.

Le droit de contrôle de l'administration fiscale s'exerce dans les conditions de droit commun prévues aux articles L. 10 et suivants du livre des procédures fiscales (LPF).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 31-10-14 du CCH, le contrôle des prêts sans intérêts et des crédits d'impôt afférents à ces prêts peut être confié à la SGFGAS et doit être effectué par des agents commissionnés à cet effet par les ministres chargés du logement et de l'économie. Les modalités de mise en œuvre du contrôle exercé par la SGFGAS sont définies par la convention signée entre la SGFGAS et les établissements de crédit ou les sociétés de financement. Ce droit de contrôle de la SGFGAS ne prive pas l'administration fiscale de son propre droit de contrôle.

Les résultats des contrôles diligentés par la SGFGAS sont portés à la connaissance de l'établissement de crédit ou de la société de financement et de l'administration des finances publiques, cette dernière étant seule compétente pour proposer les rectifications relatives au crédit d'impôt (au titre de l'article L. 57 du LPF et de l'article L. 76 du LPF) et l'application des éventuelles sanctions fiscales.

4.2. Crédit d'impôt pour investissements en Corse

S'agissant des obligations déclaratives, l'entreprise bénéficiaire du CIIC doit annexer à sa déclaration de résultat ou relevé de solde la déclaration spéciale n° 2069-D-SD, au titre de chaque exercice ou période d'imposition au cours duquel des investissements éligibles au crédit d'impôt ont été réalisés (article 49 septies WB de l'annexe III au CGI). La déclaration de résultats doit être annotée du montant du crédit d'impôt. Les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu doivent quant à elles reporter le montant du crédit d'impôt sur la déclaration n° 2042 C PRO.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

Comme évoqué au f du 1.6.1. de la présente note, le bénéfice du CIIC est subordonné à l'exercice d'une option. Conformément aux dispositions de l'article 49 septies WB de l'annexe III au CGI, cette option est réputée exercée au moment du dépôt de la déclaration spéciale au titre du premier exercice ou de la première période d'imposition au cours de laquelle un investissement éligible au crédit d'impôt pour investissement en Corse est réalisé.

Par ailleurs, le III de l'article 244 quater E du CGI prévoit que si dans le délai de cinq ans de son acquisition ou de sa création ou pendant sa durée normale d'utilisation, si elle est inférieure, un bien ayant ouvert droit au CIIC est cédé ou cesse d'être affecté à l'activité pour laquelle il a été acquis ou créé, ou si l'acquéreur cesse son activité, le crédit d'impôt imputé fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice ou de l'année où interviennent les événements précités (sauf, sous conditions, dans les cas de transmissions intercalaires).

Conformément aux dispositions de l'article 49 septies WG de l'annexe III au CGI, lorsqu'une partie seulement des investissements ayant ouvert droit au CIIC titre d'une année ou d'un exercice est affectée par un des événements entraînant son remboursement et/ou son annulation, la part du crédit d'impôt de cette année ou de cet exercice déjà utilisée en paiement de l'impôt est réputée provenir de la réalisation des investissements de cette année ou cet exercice qui ne sont pas affectés par ces événements.

Il appartient au contribuable de déterminer le montant du crédit d'impôt à restituer ou le montant de la somme à déduire du crédit d'impôt.

Si le bénéficiaire est une personne morale soumise à l'IS, tout reversement doit être effectué spontanément au comptable public au plus tard à la date du paiement du solde de l'impôt sur les sociétés de l'exercice au cours duquel intervient cet événement. Si le bénéficiaire est une personne physique, le crédit d'impôt déjà imputé ou ayant fait l'objet d'un remboursement immédiat est repris au titre de l'année au cours de laquelle cet événement est intervenu. Le montant de la reprise du crédit d'impôt doit être indiqué sur la déclaration n° 2042-C-PRO. En pratique, la reprise et/ou l'annulation du crédit d'impôt doivent être indiquées sur la déclaration spéciale n° 2069-D-SD et sur l'état de suivi mentionné à l'article 49 septies WD de l'annexe III au CGI pour les personnes physiques titulaires du crédit d'impôt.

Le propriétaire des investissements affectés par l'un des événements emportant remise en cause du crédit d'impôt est tenu de délivrer aux personnes ou entreprises concernées, dans les deux mois suivant l'un de ces événements, un relevé d'information prévu par l'article 49 septies WH de l'annexe III au CGI. Une copie de ce relevé d'information doit également être adressée dans les deux mois suivant l'un de ces événements au service chargé de l'assiette de l'impôt dont dépend le propriétaire des investissements. En pratique, ce relevé d'information est fourni lorsque le titulaire du crédit d'impôt est une personne différente du propriétaire des investissements.

Par ailleurs, lorsque l'investissement est réalisé par une société soumise au régime d'imposition prévu à l'article 8 du CCH ou un groupement mentionné aux articles 239 quater ou 239 quater C, le crédit d'impôt imputé par les associés ou membres fait l'objet d'une reprise en cas de non-respect de l'engagement de conservation des parts ou actions pendant un délai de cinq ans à compter de la réalisation de l'investissement (délai ramené à la durée normale d'utilisation de l'investissement si elle est inférieure à cinq ans).

4.3. Créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels au titre de leurs logements locatifs intermédiaires

S'agissant des obligations déclaratives, les investisseurs institutionnels doivent déclarer la créance dans les mêmes délais que ceux prévus pour le dépôt de la déclaration de résultats de l'exercice de mise en recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ayant donné lieu à sa naissance et selon le modèle établi par l'administration. Le montant de la créance peut être corroboré par l'administration fiscale dès lors qu'elle met en recouvrement cette taxe.

Par ailleurs, ce dispositif cesse de s'appliquer à compter de l'exercice suivant celui au cours duquel le bénéfice de l'article 279-0 bis A est remis en cause dans les conditions prévues au II bis de l'article 284. En pratique, le bénéfice de la créance est remis en cause lorsque l'investisseur institutionnel cesse de

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

louer le logement dans les vingt ans qui suivent sa construction sauf si cette cessation résulte, à compter de la onzième année, de la cession du logement. En outre, jusqu'à la seizième année qui suivent cette opération de construction, les cessions ne peuvent porter sur plus de 50 % des logements.

Ces conditions de remise en cause sont communes avec celles applicables aux opérations immobilières bénéficiant du taux réduit de TVA de 10 % prévu à l'article 279-0 bis A du CGI.

Question 5 : Comment le seuil de micro-foncier / micro-BIC a-t-il été fixé et actualisé ? Pourquoi, en particulier, un seuil aussi élevé (72 600 € pour le micro-BIC pour les meublés touristiques) vs 15 000 € pour micro-foncier ? Pourquoi un troisième seuil pour les déclarations 23 000 € de revenus pour obligations déclaration URSAFF ? Quelles infos données par les Plateformes et quelles perspectives à cet égard ?

5.1. Le seuil applicable au micro-BIC s'explique par des motifs économiques et de simplification

Le régime d'imposition micro-BIC, prévu par l'article 50-0 du CGI, s'applique aux entreprises qui exercent une activité de location de logements meublés non classés dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le seuil de 72 600 €. Il est rappelé que les seuils du régime micro-BIC ont été doublés à compter du 1^{er} janvier 2018 afin de simplifier la vie des entrepreneurs et de favoriser la prévisibilité du régime d'imposition applicable. Ils sont par ailleurs soumis à une revalorisation triennale.

Outre que le seuil de 72 600 € s'applique à l'ensemble des activités mentionnées au 2° du 1 de l'article 50-0 déjà cité, la différence substantielle entre le seuil du régime micro-BIC pour l'activité de location meublée et le seuil du régime micro-foncier pour l'activité de location nue (15 000 €) peut se justifier par le chiffre d'affaires supérieur réalisé par les entreprises qui louent des logements meublés à des prix plus élevés que les logements nus. Le taux d'abattement forfaitaire de 50 % s'explique par les charges plus importantes qui pèsent sur l'entretien des logements meublés.

De plus, les obligations fiscales et comptables attachées au régime d'imposition réel foncier sont moins complexes que celles relatives au régime d'imposition réel BIC. Ainsi, les conséquences d'un franchissement de seuil sont plus significatives pour une activité de location meublée dépendant de la catégorie des BIC, ce qui justifie également que le régime micro-BIC présente un seuil d'application plus élevé que le micro-foncier.

5.2. Concernant le seuil de 23 000 €, condition de l'admission au régime de de la location meublée professionnelle

Le respect d'un seuil de 23 000 € constitue l'une des deux conditions permettant de bénéficier du régime de la location meublée professionnelle (2 du IV de l'article 155 du CGI). Ce seuil, qui était historiquement fixé à 150 000 francs, a été créé par l'article 89 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981.

Question 6 : Différences entre location nue et location meublée.

L'article 14 du code général des impôts prévoit que les revenus des propriétés bâties et des biens assimilés et ceux des propriétés non bâties de toute nature sont compris dans la catégorie des revenus fonciers, lorsqu'ils ne sont pas inclus dans les bénéfices d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale.

Ainsi, lorsqu'ils sont compris dans l'une de ces catégories de bénéfices, les revenus des propriétés en cause sont déterminés selon les règles propres à la catégorie de bénéfices à laquelle ils sont rattachés. Les revenus provenant d'immeubles qui appartiennent à des personnes morales soumises de droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés sont, par ailleurs, imposables à cet impôt.

S'agissant des locations meublées, dont les revenus relèvent des BIC, on distingue le régime applicable au loueur en meublé professionnel et au loueur en meublé non professionnel. Conformément au 2 du IV de l'article 155 du CGI, la location meublée est exercée à titre professionnelle si les recettes retirées de cette activité excèdent 23 000 € et que ces recettes excèdent les autres revenus non exonérés du foyer fiscal. A défaut, le loueur est considéré comme un loueur en meublé non professionnel.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1a

Cette distinction emporte des conséquences d'une part, sur les règles d'imputation des déficits et d'autre part, sur le régime des plus-values de cession⁵¹.

En effet, le loueur en meublé non professionnel peut uniquement imputer ses déficits sur les revenus issus de la location meublée, que le bien soit inscrit à l'actif d'une entreprise ou non. Les déficits non professionnels s'imputent exclusivement sur les revenus provenant d'une telle activité au cours de celles des dix années suivantes pendant lesquelles l'activité n'est pas exercée à titre professionnel.

Le loueur en meublé professionnel peut, au contraire, imputer ses déficits sur le revenu global. Il est précisé que si le contribuable perd la qualité de loueur en meublé professionnel, et quand bien même il le redeviendrait par la suite, cette possibilité d'imputer les déficits antérieurs sur le revenu global prend fin de manière définitive. Les déficits restant à imputer suivent alors le régime de droit commun applicable aux déficits subis par des loueurs en meublé non-professionnels.

En l'état actuel du droit, le loueur en meublé non professionnel soumis au régime réel normal ou au régime simplifié d'imposition bénéficie d'un double avantage fiscal lors de la cession du bien puisqu'il peut déduire l'amortissement de ses revenus locatifs pendant la période de détention du bien et la plus-value de cession imposable n'est pas augmentée du montant cumulé des amortissements. L'application du régime des plus-values des particuliers aux cessions réalisées dans le cadre de la location meublée non professionnelle ne permet donc pas l'imposition des reprises d'amortissement lors de la cession. La cession du bien par un loueur en meublé professionnel, imposé au régime simplifié d'imposition ou au réel normal, suit, quant à elle, le régime des plus-values professionnelles et tient compte de l'avantage fiscal lié à l'amortissement pratiqué.

Enfin, seul le loueur en meublé professionnel peut bénéficier des dispositifs d'exonération des plus-values de cession prévus à l'article 151 septies du CGI et à l'article 151 B du CGI.

Question 7 : Sujet IFI/résidences principales dans zones de très forte tensions immobilières.

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est un impôt annuel progressif (taux compris entre 0,5 % et 1,5 %) acquitté par les personnes physiques dont le patrimoine immobilier net taxable est supérieur à 1,3 M€ au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'IFI frappe l'immobilier de jouissance et l'immobilier de rapport, qu'il soit détenu directement ou indirectement. Les actifs immobiliers affectés à certaines activités et qui peuvent, en partie ou en totalité, être regardés comme l'outil de travail du redevable (actifs professionnels) sont exonérés. La résidence principale est incluse dans l'assiette de l'IFI. Toutefois un abattement de 30 % est pratiqué sur sa valeur afin de tenir compte de la décote liée à l'occupation de l'immeuble. Les biens imposés sont évalués à leur valeur vénale au 1^{er} janvier de l'année. Plus précisément, c'est la valeur nette des immeubles, soit déduction faite des dettes y afférentes (acquisition, entretien, réparations, agrandissement, amélioration, impositions foncières dues) qui est retenue.

L'IFI est donc sensible aux tensions immobilières. Toutefois en application de l'article 979 du CGI, il est plafonné en fonction des revenus de l'année précédente permettant de limiter la somme de cet impôt et des impôts sur les revenus de l'année précédente à 75 % de ces revenus.

⁵¹ BOI-BIC-CHAMP-40-20.



Direction générale des finances publiques

Direction de la législation fiscale

Bureau A – Coordination et synthèse

Affaire suivie par : Clara LANDAIS et Lucas ROCHAS

Bureau.a-dlf-sp@dgifp.finances.gouv.fr

Tél. : 01 53 18 93 28

Réf. : 2022/2309

Paris, le 16 mai 2022

NOTE

pour M. Pierre Cunéo

Inspecteur des finances

Inspection générale des finances

Objet : Mission relative à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Par un courriel du 28 avril 2022, la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) a saisi la direction de la législation fiscale (DLF) de questions complémentaires relatives à la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental. Ces interrogations appellent les observations suivantes.

Question 1 : Taxation à la source des revenus locatifs meublés de courte durée

1.1. Les revenus perçus par les indépendants travailleurs non-salariés donnent d'ores et déjà lieu au versement d'un acompte d'impôt sur le revenu

La proposition de la mission d'instaurer une retenue à la source non-libératoire de l'impôt sur le revenu égale à environ 10 % des loyers encaissés par l'intermédiaires des plateformes appelle de la part de la DLF les observations suivantes.

Les revenus perçus par les indépendants travailleurs non salariés donnent d'ores et déjà lieu au versement d'un acompte d'impôt sur le revenu au titre de l'impôt dû sur les revenus de l'année, qui est la modalité retenue de mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) prévu à l'article 204 A du code général des impôts (CGI) pour les travailleurs indépendants.

En effet, les modalités d'application du PAS diffèrent selon le revenu concerné. Si les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit sont soumis par un organisme collecteur à retenue à la source (prévue au 1° du 2 de l'article 204 A du CGI), la perception des revenus mentionnés à l'article 204 C du même code entraîne l'application d'un acompte prélevé par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable (conformément au 2° du 2 de l'article 204 A précité).

Sont notamment mentionnés à l'article 204 C du CGI, et relèvent donc de l'acompte contemporain, les revenus soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices agricoles (BA), des bénéfices non commerciaux (BNC), des revenus fonciers et des rentes viagères à titre onéreux.

Or, les revenus provenant de la location en meublé effectuée à titre habituel ou occasionnel, et quelle que soit la qualité de celui qui loue - propriétaire ou locataire principal - relèvent de la catégorie des BIC et sont, par conséquent, soumis à l'acompte contemporain.

En application du 1 de l'article 1663 C du CGI, l'acompte calculé par l'administration fiscale dans les conditions prévues à l'article 204 E du même code est prélevé par douzième au plus tard le 15 de chaque mois de l'année, sur le compte bancaire de l'entrepreneur. Toutefois, ce dernier peut opter pour des versements trimestriels. Dans ce cas, l'acompte est prélevé par quart au plus tard les 15

Annexe VI – Pièce jointe n° 1b

février, 15 mai, 15 août et 15 novembre de chaque année. Cet acompte s'impute sur le montant d'impôt sur le revenu dû suite au dépôt de la déclaration des revenus du contribuable.

2.1. L'opportunité de remplacer cet acompte par une retenue à la source opérée par les plateformes

S'agissant de l'opportunité de remplacer cet acompte par une retenue à la source non-libératoire de l'impôt sur le revenu opérée par les plateformes de mise en location, il est précisé qu'une réflexion avait été engagée, au moment de l'élaboration du prélèvement à la source, sur la possibilité de mettre à la charge des plateformes un mécanisme de prélèvement.

Aux termes de cette réflexion, il a été conclu qu'un tel mécanisme serait confronté à plusieurs difficultés dans sa mise en œuvre :

- de nombreuses plateformes sont simplement chargées de mettre en relation les utilisateurs, sans conclusion et paiement des transactions via leur site ;
- d'autres sont, en pratique, domiciliées à l'étranger, de telle sorte qu'il ne paraît pas opportun de mettre en place une telle collecte auprès de ces organismes ;
- les agents économiques peuvent proposer leurs biens et services sur plusieurs plateformes, et avoir opté pour le régime réel (montant de charges à déduire significatif), ce qui rendrait difficilement applicable un prélèvement forfaitaire non libératoire par plateforme, et sans prise en compte de l'ensemble des revenus et charges de l'activité.

Ainsi, le principe de la collecte de la taxe de séjour par certaines plateformes ne semble pas pouvoir être étendue et généralisée à celle de l'impôt sur le revenu, à l'instar de ce qui est prévu par exemple pour le prélèvement à la source des salariés, auprès de chaque employeur.

En outre, une mesure visant à mettre en place un tel mécanisme de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu concernant, pour les BIC, les seuls revenus locatifs de meublés complexifierait inutilement le régime fiscal ainsi que les obligations déclaratives et contributives des travailleurs indépendants. En effet, une telle mesure pourrait être source de difficultés et de complexité pour les travailleurs non salariés (commerçants notamment) qui exercent, outre leur activité professionnelle relevant de la catégorie des BIC, une activité de location meublée relevant elle aussi de cette catégorie. Dans cette situation, un acompte contemporain devrait être prélevé sur une fraction seulement de leur résultat imposable dans la catégorie des BIC, un prélèvement ad hoc, non libératoire, s'appliquant uniquement sur la partie du résultat imposable en BIC correspondant à l'activité de location meublée. C'est pourquoi il a été préféré une solution simple et cohérente consistant à traiter les revenus relevant des BIC, perçus au travers des plateformes, comme l'ensemble des revenus appartenant à cette catégorie.

Enfin, la mise en place d'un prélèvement spécifique aux activités de location réalisées par l'intermédiaire des plateformes n'apparaît pas nécessaire puisqu'il existe déjà un mécanisme de versement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu pour les micro-entreprises (régime de l'auto-entrepreneur), prévu à l'article 151-0 du CGI. A cet égard, l'auto-entrepreneur doit déposer une déclaration, mensuellement ou trimestriellement selon l'option formulée, auprès de l'organisme chargé de l'encaissement des cotisations et contributions sociales (c'est-à-dire auprès du centre de paiement du RSI ou auprès de l'URSSAF selon l'activité professionnelle exercée). Le paiement des sommes dues (cotisations et contributions sociales et, le cas échéant, impôt sur le revenu) est effectué simultanément auprès du même organisme.

Question 2 : Normalisation des fonciers des meublés au titre de l'IR des personnes publiques vs la survivance du régime des micro-BIC

La distinction juridique entre activité commerciale (location meublée) et civile (location nue) a commandé, historiquement, une distinction des régimes fiscaux qui reste, aujourd'hui encore, pleinement justifiée. Ainsi, préconiser un traitement fiscal aligné entre ces deux régimes n'aboutirait pas nécessairement à des effets fiscaux opportuns et induirait des conséquences significatives pour les contribuables concernés.

Au préalable, il est rappelé que la fiscalité n'est pas le seul élément déterminant pour un propriétaire dans son choix de donner un bien en location nue ou en location meublée. Les régimes juridiques et

Annexe VI – Pièce jointe n° 1b

en particulier les réglementations des baux respectivement applicables à ces deux types de location génèrent des biais qui ne sont pas imputables à la fiscalité. En pratique, ces deux modalités de mise en location du bien correspondent à des profils de locataires différents, la rotation étant beaucoup plus élevée en location meublée, les périodes de vacances entre deux locataires plus rapprochées et le cas échéant, engendrant des coûts de gestion plus élevés.

Par ailleurs, le loueur en meublé non professionnel a certes la possibilité d'amortir le bien loué, mais le déficit qu'il génère n'est imputable que sur les revenus de même nature des dix années suivantes ; le bailleur en location nue peut certes imputer ses déficits sur son revenu global mais uniquement à hauteur de 10 700 € par an, le surplus s'imputant sur les revenus de même nature des dix années suivantes.

En outre, le changement de régime fiscal suggéré entraînerait de lourdes conséquences pour les contribuables assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux (BIC) : la cessation de l'entreprise et la taxation des plus-values latente sur les biens immobiliers pour les situations en cours ainsi que l'impossibilité d'imputer les déficits retirés de la location meublée sur le revenu global sans limitation de montant pour les loueurs professionnels.

Enfin, le régime des revenus fonciers n'est pas adapté au loueur en meublé ; les adaptations nécessaires ne constitueraient qu'une réimportation des règles au sein des revenus fonciers avec un risque de contagion important à l'ensemble des revenus fonciers et non maîtrisé budgétairement (déduction des dépenses d'acquisition de meubles, déduction des dépenses des résidences secondaires destinées « en affichage » à la location).

A cet égard, il est rappelé que le régime de la location meublée non professionnelle a été progressivement aménagé pour limiter les avantages fiscaux que pouvaient retirer du régime de la location meublée des contribuables se livrant à de simples opérations patrimoniales, sans participation personnelle à l'exploitation : régime des plus-values (article 4 de la loi de finances rectificative n° 79-1102 pour 1979, complété par l'article 89 de la loi de finances n° 91-1160 pour 1982), abaissement des seuils du régime microentreprises, tunnelisation des déficits, critères de qualification de l'activité devenus cumulatifs (article 90 de la loi de finances n° 2008-1425 pour 2009 complété par les articles 15 de la loi de finances n° 2009-431 pour 2009 et 13 de la loi de finances rectificative n°2010-1358 pour 2010).

Dans ce contexte, une alternative pourrait consister à engager une réflexion sur certaines des règles propres à la location meublée professionnelle et en particulier, sur le traitement des amortissements en cas de cession d'un bien immobilier par un loueur en meublé non professionnel.

Direction générale des finances publiques
Direction de la législation fiscale
Bureau A
139 rue de Bercy - Télédéc 574
75572 Paris Cedex 12
Affaire suivie par : Augustin HARB
augustin.harb@dgfip.finances.gouv.fr
Tél. : 01 53 18 93 28
Réf. : 2022/2309

Paris, le 31 mai 2022

NOTE
Pour M. Pierre Cunéo
Inspecteur des finances
Inspection générale des finances

Objet : Mission relative à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Par un courriel du 16 mai 2022, la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) a saisi la direction de la législation fiscale (DLF) de questions complémentaires relatives à la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental. Ces interrogations appellent les observations suivantes.

Question 1 : Quelles seraient les conséquences d'une suppression du zonage TLV (article 232 du CGI) et de son alignement sur le zonage ABC ? La fiscalité applicable aux RS et au LV diffère actuellement (pour les RS : THRS + le cas échéant, de façon facultative, majoration de la THRS pour les communes soumises à la TLV ; pour les LV : TLV ou THLV ou rien) : des éléments s'opposent-ils à une convergence des 2 régimes (en conservant les règles pour les biens vacants indépendamment de la volonté du propriétaire) ?

1. 1. Rappel du droit applicable

La taxe d'habitation (TH) est applicable aux locaux meublés affectés à l'habitation à titre principal ou secondaire (CGI, art. 1407). Certains dispositifs ont pour objectif de sensibiliser les contribuables à l'impact socio-économique négatif de leur comportement, qu'il s'agisse de la vacance ou de la sous-occupation des locaux d'habitation.

A compter du 1^{er} janvier 2023, l'assiette de la TH prévue au 1^o du I de l'article 1407 portera uniquement sur les locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

2. 1.1. Principes relatifs aux dispositifs de lutte contre la vacance des locaux d'habitation

• En zones tendues : la TLV

Les logements vacants depuis plus d'un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, situés dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (dites zones tendues)⁵², sont imposés

⁵² Le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013, actualisé en octobre 2015, fixe la liste des communes où la taxe est instituée.

à la TLV (CGI, art. 232).

- **Hors zones tendues : la THLV**

Pour les territoires situés hors zones tendues, où la TLV n'est pas applicable, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ayant adopté un programme local de l'habitat peuvent, par délibération, décider d'assujettir à la THLV les logements vacants depuis plus de deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (CGI, art. 1407 bis).

- **Dispositions communes à la TLV et la THLV**

Ces deux taxes sur les logements vacants ne sont pas dues lorsque :

- le logement a été occupé plus de 90 jours consécutifs au cours de l'année précédant l'année d'imposition ;
- le logement ne peut être rendu habitable qu'au prix de travaux importants ;
- la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du contribuable.

3. 1.2. Principes relatifs à la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires

L'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit la suppression, progressive et par étapes, de la TH sur les habitations principales jusqu'en 2023.

Les locaux meublés non affectés à la résidence principale restent donc assujettis à la TH⁵³.

En outre, dans les zones tendues⁵⁴, les logements non affectés à la résidence principale peuvent faire l'objet d'une majoration de la cotisation de TH. Cette majoration, calculée sur le montant de cotisation de TH revenant à la commune, est applicable sur délibération des communes (CGI, art. 1407 ter).

Créée par l'article 31 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, la majoration de TH pour les logements meublés non affectés à l'habitation principale était initialement de 20 %. L'article 97 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a permis aux communes de moduler ce taux entre 5 % et 60 %.

4. 2. Réponses aux questions

4.1. 2.1. Sur les conséquences de la suppression du zonage de la TLV en vue de d'établir son périmètre sur la base du zonage dit « A, B, C »

Défini à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le zonage dit « A, B, C » vise à classer les communes du territoire national en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : A bis, A, B1, B2 et C⁵⁵.

La tension est mesurée au moyen de dynamiques territoriales (évolution de la démographie, etc.), ainsi que des indicateurs (prix immobiliers, niveaux des loyers d'habitation, etc.). L'importance de la tension

⁵³ Contrairement à la TH sur les résidences principales, la valeur locative des résidences secondaires ne bénéficie pas des abattements obligatoires et sur délibération mentionnés à l'article 1411 du CGI. En outre, les frais de gestion perçus par l'État en application de l'article 1641 du CGI sont fixés à 4,5 % pour la TH sur les résidences secondaires contre 1 % pour la TH sur les résidences principales.

⁵⁴ Les zones tendues sont définies par l'article 232 du CGI – cf. supra.

⁵⁵ La zone A bis est incluse dans la zone A. Les zones B1 et B2 forment la zone B. La zone C est la zone dite « non tendue ».

Annexe VI – Pièce jointe n° 1c

est mesurée au sens et pour l'application de certains dispositifs⁵⁶.

L'article 232 du CGI s'appliquant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, la liste des communes concernées par cet article peut comprendre des communes relevant, au sens du zonage dit « A, B, C », des zones A, A bis, B1, B2 et C, même si les communes sur le territoire desquelles la TLV trouve à s'appliquer sont principalement réparties dans les zones A, A bis, B1 et B2. Par ailleurs, ces zones peuvent regrouper d'autres communes, qui ne relèvent pas de la zone tendue au sens de la TLV. Dans ces conditions, le choix des zones ne sera pas neutre sur le périmètre actuel et inclura nécessairement des effets de bord.

Au-delà des précisions qui devraient être apportées à la mesure envisagée, la refonte du périmètre d'application de cette taxe sur la base du zonage dit « A, B, C » ferait, compte tenu de la nature et du fonctionnement actuel de la TLV, apparaître trois risques principaux :

- premièrement, un risque juridique dès lors qu'une modification du périmètre d'application de la TLV serait susceptible de l'éloigner de l'objectif poursuivi. En effet, s'agissant d'un dispositif à visée incitative, le Conseil constitutionnel contrôle que les dérogations au regard du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques qui en résultent reposent sur des critères d'application en rapport avec l'objectif poursuivi. En l'espèce, il s'agit de tenir compte des difficultés d'accès au logement dans certaines agglomérations ;
- deuxièmement, un risque politique et fiscal, soit que la modification du périmètre ne conduise à accroître la pression fiscale sur les contribuables concernés, qui pourraient ainsi y voir un moyen de compenser directement les réformes de la fiscalité locale en cas d'extension du périmètre, soit qu'elle n'entraîne une réduction des leviers fiscaux en matière de politique de logement de certaines communes en cas de réduction du périmètre – notamment s'agissant de la majoration de la THRS ;
- troisièmement, un risque d'inefficacité au regard de l'objectif poursuivi, dès lors que le choix opéré sur le zonage généraliserait la TLV sur les zones A, B et C ou limiterait son application sur une sélection réduite de ces zones. Dans le premier cas, la nature incitative du dispositif serait remise en cause (cf. *supra*) ; dans le second cas, certaines communes actuellement situées en zone tendue au sens de l'article 232 du CGI se verraient exclues du nouveau périmètre⁵⁷.

Dans tous les cas, l'attention est appelée sur le fait que les conséquences d'une modification du zonage actuel de la TLV doivent être mesurées autant pour celle-ci que la majoration de la THRS, qui s'applique sur le même périmètre et constitue également un dispositif incitatif. De plus, étendre le dispositif à des zones où les tensions ne sont pas avérées ou suffisamment fortes conduira à multiplier les dégrèvements⁵⁸ pour inoccupation ou sous-occupation involontaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, il semble peu opportun d'envisager de fondre le périmètre de la TLV sur le zonage dit « A, B, C ».

Il n'en demeure pas moins que le décret de 2013, modifié en 2015, listant les communes concernées par l'article 232 du CGI pourrait être actualisé. En outre, une réflexion sur les critères des tensions sera également opportune pour mieux cibler les zones tendues et éviter les zones où les dégrèvements pour inoccupation ou sous-occupation involontaires seraient très nombreux.

4.2. 2.2. Sur la convergence des dispositifs respectivement applicables aux résidences secondaires et aux logements vacants

Pour renforcer les politiques de lutte contre les logements sous-occupés, la mission envisage de faire converger la fiscalité applicable aux résidences secondaires (THRS et la majoration de THRS) et celle

⁵⁶ Voir CGI, annexe IV, art. 18-0 bis B et 18-0 bis C.

⁵⁷ Tel serait le cas de la commune X classée en zone C ou Z classée en zone B2 par exemple si l'une des zones C ou B2 était exclue du nouveau périmètre alors même que certaines communes de la zone sont présentes.

⁵⁸ A la charge des collectivités locales pour la majoration de la THRS.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1c

applicable aux logements vacants (TLV et THLV).

Cette proposition soulève de réelles difficultés :

- elle viserait à fusionner des dispositifs dont la portée les assiettes sont distinctes et exclusives. En effet, la fiscalité applicable aux résidences secondaires est un impôt qui frappe l'occupation et porte ainsi sur les logements meublés, tandis que celle applicable sur les logements vacants frappe l'inoccupation et porte donc sur des logements non meublés – par suite non imposables à la TH. Sauf à revoir les fondements de ces impositions, leur convergence est donc impossible ;
- elle risquerait d'entraîner une requalification de la THRS en un impôt sur la détention, c'est-à-dire de devenir une déclinaison nouvelle de la taxe foncière, ce qui, d'une part, serait difficilement justifiable d'un point de vue politique et, d'autre part, ferait peser un risque juridique de double imposition ;
- elle ferait perdre le caractère incitatif et le zonage de la majoration de THRS, de la TLV et de la THLV, étant rappelé que la THRS est un impôt de rendement qui frappe la mise à disposition à quelque titre que ce soit⁵⁹ ;
- elle matérialiserait un régime unique qui conduirait inévitablement à une hausse de la pression fiscale pour certains contribuables, alors même que la nature de trois des quatre dispositifs visés par la proposition est incitative. En effet, un régime unique impliquerait un niveau d'imposition unique pour l'ensemble des locaux concernés, alors que les niveaux d'imposition des régimes actuels sont ciblés et proportionnés à l'objectif qu'ils poursuivent. Les contribuables concernés auraient en outre l'impression de supporter directement le coût de la suppression de la TH sur les résidences principales. Pour l'ensemble de ces raisons, la convergence des fiscalités respectivement applicables aux résidences secondaires et aux logements vacants devrait être écartée.

Question 2 : Existe-t-il des règles fiscales liées au nombre de biens détenus (et non à la valeur nette totale du patrimoine immobilier) qui affecteraient spécifiquement les multipropriétaires ?

Le nombre de biens détenus n'est pas une condition d'application des règles fiscales applicables aux bénéficiaires industriels et commerciaux (professionnels ou non professionnels) tirés de la location. L'application du régime de loueur en meublé professionnel (LMP) est conditionnée par des seuils de revenus : est considéré comme professionnel le loueur tirant de l'activité de location meublée plus de 23 000 €, ces recettes excédant l'ensemble des autres revenus d'activité du foyer fiscal (2 du IV de l'article 155 du CGI).

Il en va de même en matière d'IFI et d'IR : il n'existe pas de règle fiscale d'assiette spécifique liée au nombre de biens détenus.

Tout au plus, peut-on signaler que certaines réductions et/ou crédits d'impôts à l'IR limitent le nombre d'investissements réalisés par le contribuable :

- dans le cadre de la réduction d'impôt « Pinel », le A du V de l'article 199 *novovicies* du CGI limite le bénéfice de cette réduction à deux investissements par an et par contribuable ;
- dans le cadre du crédit d'impôt en faveur des bornes de recharge pour véhicule électrique, le 1 et le 6 de l'article 200 *quater* C du CGI limitent le nombre d'équipement éligible par logement et par contribuable au sein de leur résidence principale et d'une résidence secondaire, dans la limite d'une résidence secondaire par contribuable.

Question 3 : Quelles sont les évolutions nécessaires pour permettre une dissocier la fiscalité des revenus issus de la location saisonnière (<90j.) et la fiscalité des revenus issus de location de longue durée (nue ou meublée) ? Quels sont les cas permettant aux loueurs bénéficiant du régime LMP d'être exonérés de l'IFI ? Quelles sont les évolutions nécessaires et les conséquences de la suppression du régime LMNP ? Quelles sont les évolutions nécessaires et les conséquences de la suppression des avantages fiscaux dont bénéficient les locations saisonnières et les meublés de tourisme (classés ou non) ?

3.1. Lorsque le propriétaire est soumis au régime réel d'imposition, les revenus tirés de l'activité de location saisonnière sont soumis aux règles de la location meublée et ce, sans distinction particulière au regard de la durée de location.

⁵⁹ Pour mémoire, la THRS est la TH de référence sans les allègements fiscaux existant pour la résidence principale.

Annexe VI – Pièce jointe n° 1c

En revanche, la location nue, qui par hypothèse porte sur des durées plus longues, relève d'un régime fiscal distinct (revenus fonciers) de celui de la location meublée.

A ce stade, aucune réflexion n'a été engagée afin de dissocier le régime fiscal applicable aux locations de courte durée de celui applicable à d'autres types de location.

3.2. L'IFI frappe l'immobilier de jouissance et l'immobilier de rapport, qu'il soit détenu directement ou indirectement. Les actifs immobiliers affectés à certaines activités et qui peuvent, en partie ou en totalité, être regardés comme l'outil de travail du redevable (actifs professionnels) sont exonérés.

L'exonération des actifs professionnels s'applique aux actifs utilisés dans le cadre d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

En principe, les activités commerciales s'entendent de celles mentionnées à l'article 966 du CGI. Sont ainsi considérées comme activités commerciales les activités mentionnées à l'article 34 du CGI et à l'article 35 du CGI à l'exclusion des activités de gestion par une société ou un organisme de son propre patrimoine immobilier.

Certaines activités de gestion de son propre patrimoine immobilier limitativement énumérées sont néanmoins considérées comme des activités commerciales éligibles pour l'application du régime d'exonération des actifs professionnels (CGI, art. 975, V- al. 2).

Il en va ainsi notamment de la location de locaux d'habitation loués meublés ou destinés à être loués meublés, qui peuvent être considérés comme des actifs professionnels pour l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) aux conditions cumulatives suivantes :

- les membres du foyer fiscal réalisent plus de 23 000 € de recettes annuelles dans le cadre de cette activité ;

Les recettes annuelles s'entendent du montant réel des sommes perçues en vertu des contrats de location à titre de loyers, charges, taxes et remboursements de frais.

- les membres du foyer retirent de cette activité plus de 50 % des revenus à raison desquels le foyer fiscal est soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux, revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du CGI.

3.3. Concernant la suppression du régime LMNP au profit de celui des revenus fonciers, il est renvoyé à l'analyse de la note du 16 mai 2022.

3.4. Concernant la suppression du régime LMNP au profit du régime de la location meublée professionnelle (LMP), il a été rappelé dans la même note que le régime de la LMNP a été progressivement aménagé pour limiter les avantages fiscaux que pouvaient retirer du régime de la location meublée des contribuables se livrant à de simples opérations patrimoniales, sans participation personnelle à l'exploitation :

- régime des plus-values (article 4 de la loi de finances rectificative n° 79-1102 pour 1979, complété par l'article 89 de la loi de finances n° 91-1160 pour 1982) ;

- abaissement des seuils du régime microentreprises, tunnelisation des déficits, critères de qualification de l'activité devenus cumulatifs (article 90 de la loi de finances n° 2008-1425 pour 2009 complété par les articles 15 de la loi de finances n° 2009-431 pour 2009 et 13 de la loi de finances rectificative n°2010-1358 pour 2010).

Une réflexion pourrait toutefois être engagée sur certaines des règles propres à la location meublée, notamment, sur le traitement des amortissements lorsque la cession d'un bien immobilier intervient après que le loueur ait ultérieurement opté pour les règles du loueur en meublé non professionnel.

ANNEXE VII

Régulation des locations de courte durée des meublés de tourisme

SOMMAIRE

1. LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE DE LA LOCATION DE MEUBLÉS DE TOURISME INTENSIFIE LA CONCURRENCE DES USAGES ET CONTRIBUE AUX TENSIONS IMMOBILIÈRES.....	1
1.1. Le secteur de la location de meublés de tourisme est un sous-segment du marché de la location de loisir	1
1.1.1. <i>Le secteur de la location de meublés de tourisme de courte durée est un secteur historique du marché de l'hébergement de loisir.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>...qui a pleinement bénéficié de l'économie numérique et du modèle des plateformes.....</i>	<i>3</i>
1.2. Le développement de la location de meublé de tourisme impacte le secteur du logement traditionnel.....	8
1.2.1. <i>L'impact sur le marché du logement traditionnel diffère en fonction du type d'hébergement mis sur le marché du logement touristique de courte durée.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>D'après la littérature économique, les locations touristiques de courte durée de type Airbnb ont un impact univoque haussier sur les prix immobiliers (foncier, bâti, loyers).....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>La multiplication de meublés de tourisme génère ainsi des impacts sur le marché du logement des communes touristiques et sur le parcours résidentiel des ménages résidents permanents.....</i>	<i>25</i>
2. CES IMPACTS SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT TRADITIONNEL ONT INCITÉ LES POUVOIRS PUBLICS À METTRE EN PLACE DES OUTILS DE RÉGULATION DE LA LOCATION À COURTE DURÉE.....	25
2.1. De nombreux outils ont progressivement été mis en place, à l'échelle mondiale, d'abord dans les principales destinations touristiques et les métropoles les plus tendues, pour limiter les locations de courte durée	25
2.1.1. <i>L'assimilation à l'hôtellerie.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>L'interdiction dans certains quartiers, ou la mise en place de quotas.....</i>	<i>26</i>
2.1.3. <i>L'interdiction des locations de courte durée dans des logements partagés ou entiers</i>	<i>26</i>
2.1.4. <i>La location occasionnelle d'un logement entier lorsque le résident principal est absent.....</i>	<i>27</i>
2.1.5. <i>La limite de la location d'une partie du logement occupé par l'hôte.....</i>	<i>27</i>
2.1.6. <i>Des restrictions sur certains types de logement.....</i>	<i>27</i>
2.1.7. <i>Des mesures de modération financière</i>	<i>27</i>
2.2. La France a également mis en place des outils de régulation d'une manière graduelle.....	28
2.2.1. <i>Connaître le parc de meublés de tourisme par le biais de l'obligation de déclaration.....</i>	<i>28</i>
2.2.2. <i>Quantifier le phénomène par l'enregistrement des meublés de tourisme et autorisation de changement d'usage.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>Réguler le ratio du nombre de meublés par rapport au nombre de logements permanents par l'obligation de compensation.....</i>	<i>36</i>

2.2.4.	<i>Protéger les commerces essentiels par le biais de l'autorisation de location d'un local à usage commercial.....</i>	39
2.2.5.	<i> Limiter l'utilisation des résidences principales comme location de meublés touristiques par la régulation du nombre de nuitées et la responsabilisation des plateformes.....</i>	41
2.2.5.	<i> Les règlements de copropriété peuvent interdire les locations touristiques.....</i>	43
3.	RÉCENTES POUR LA PLUPART, LES RÉGULATIONS EN PLACE EN FRANCE DOIVENT ÊTRE CRÉDIBILISÉES PAR LA MISE EN PLACE DE CONTRÔLES ET DE SANCTIONS DISSUASIFS.....	46
3.1.	Les élus ont un besoin de connaissance des meublés de tourisme de leur territoire et de compréhension des réglementations en vigueur pour définir et obtenir le bon équilibre entre capacité d'accueil touristique et résidents permanents.....	46
3.2.	La gradualité du dispositif mis en place permet de répondre à des situations diverses, mais son effectivité nécessite des moyens de contrôle et des sanctions dissuasives.....	48

1. Le développement rapide de la location de meublés de tourisme intensifie la concurrence des usages et contribue aux tensions immobilières

A la date de la mission, la location de meublés de tourisme de courtes durées, qui a déjà une longue histoire mais qui se trouve totalement rénovée voire révolutionnée par le développement très rapide des transactions permises par les plateformes numériques, peut représenter, dans certains quartiers et à certaines dates, la moitié du parc de logements.

Même si, en moyenne et sur l'ensemble du territoire et de l'année, le développement de la location de courte durée n'a pas encore, toujours et partout, modifié en profondeur le fonctionnement des marchés, cette nouvelle offre rencontre pour partie une nouvelle demande de locations de loisirs, et pour l'autre partie, est de nature à concurrencer les autres possibilités d'hébergement touristique, en particulier l'hôtellerie traditionnelle.

Ainsi, en particulier, le développement des plateformes d'intermédiation entre offreurs et demandeurs de logements a accéléré l'émergence de nouvelles offres, historiquement portées par des intermédiaires immobiliers pour les résidences de loisir, et contribué à mettre sur le marché une offre additionnelle, adjacente aux offres traditionnelles.

Parallèlement, ces mêmes plateformes conduisent à de nouveaux usages résidentiels (paiement à l'avance, transparence sur les biens, comparabilité entre les offres) pour les séjours de courte durée, développant en particulier une demande nouvelle s'appuyant sur les transactions marchandes (ou non, notamment troc et plateformes d'échanges de logements) organisées de « pair à pair ». Les opérateurs du numérique, type Airbnb ou Abritel, se présentent comme des prestataires de service informatique de mise en relation entre un loueur et un preneur, la relation contractuelle de réservation du logement se faisant directement entre l'hébergeur et l'hébergé ou de manière intermédiée.

Ce développement combiné de l'offre et de la demande crée à la fois un segment spécifique sur le marché locatif de la résidence de loisir, mais peut aussi concurrencer le logement à titre de résidence principale tant en acquisition qu'en location. Avec une rentabilité potentielle plus élevée, la location meublée de courte durée peut inciter certains propriétaires à transformer des logements traditionnellement dédiés à la résidence principale en résidence de loisir, contribuant à la raréfaction de l'offre de logements, et à la hausse des prix de l'immobilier, en particulier dans des zones déjà très tendues sur le foncier et le bâti.

1.1. Le secteur de la location de meublés de tourisme est un sous-segment du marché de la location de loisir

1.1.1. Le secteur de la location de meublés de tourisme de courte durée est un secteur historique du marché de l'hébergement de loisir...

Les meublés de tourisme sont des « *villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois* » (article L. 324-1-1 du Code du tourisme). Ils se distinguent des autres types d'hébergement, et notamment:

- ♦ de l'hôtel et de la résidence de tourisme, du fait de l'exclusivité de leur usage au bénéfice du locataire, ne comportant ni accueil ou hall de réception ni services et équipements communs ;

Annexe VII

- ◆ de la chambre d'hôte où l'habitant est présent pendant la location, tandis que pour les meublés de tourisme, il ne l'est pas nécessairement (quand celui-ci est loué intégralement) ;
- ◆ des locaux d'habitation relevant d'un bail d'habitation (meublé ou non) selon deux critères : le locataire n'y élit pas domicile, il y réside principalement pour les vacances et la location saisonnière¹ doit être conclue pour une durée maximale de 90 jours consécutifs à la même personne.

Le classement en meublé de tourisme est une démarche facultative ayant pour objectif d'indiquer au client un niveau de confort et de prestation (133 critères de classement²), permettant également au propriétaire de bénéficier de certains avantages fiscaux [abattement forfaitaire de 71 % sur les revenus de location au titre du régime des microentreprises (article 50-0 du code général des impôts, CGI), exonération, dans les zones de revitalisation rurale, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière³. Pensé initialement comme un vecteur d'amélioration de la qualité de l'offre des meublés de tourisme (par le bénéfice d'un label), ce classement améliore la commercialisation des offres sans créer de contraintes significatives pour l'hôte, le contrôle de la qualité du meublé s'effectuant uniquement lors de la visite de classement. L'avantage fiscal est par ailleurs acquis quel que soit le niveau de classement.

La définition de meublé de tourisme, *a fortiori* classé, ne reflète pas, néanmoins, l'ensemble des types d'offres locatives désormais accessibles en termes d'hébergement touristique, notamment pour des durées courtes à très courtes. Ainsi :

- ◆ un meublé de tourisme devant être une maison ou un appartement reposant sur des fondations et ne devant pas être démontable ni transportable, la majorité des hébergements dits « insolites » ne sont pas considérés comme des meublés de tourisme, et ne sont pas classables ;
- ◆ les hébergements dans lesquels le voyageur doit partager des parties communes avec d'autres locataires (chambres ou cuisines communes par exemple) ne pourront pas être considérés comme des meublés de tourisme - les gîtes de groupe et les gîtes d'étape ne peuvent être classés dans la catégorie des meublés de tourisme. Il faut néanmoins noter que sont disponibles, sur les plateformes d'intermédiation, des chambres partagées chez l'habitant (pour 0,3 % des offres). Ce type d'offre est non substituable, pour le consommateur, à l'usage d'un logement entier ;
- ◆ enfin, une chambre chez l'habitant étant une partie d'un local d'habitation constituant la résidence principale du loueur, elle ne correspond pas à la définition du meublé de tourisme. Elle se distingue ainsi de la chambre d'hôte, définie à l'article L. 324-3 du code du tourisme comme une chambre meublée située chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations (au minimum l'offre du petit déjeuner). Les plateformes d'intermédiation proposent également des parties d'appartement (chambres partagées ou chambres), c'était même initialement le centre du modèle d'Airbnb (littéralement, matelas gonflable). Ce type d'offre reste néanmoins extrêmement minoritaire (88 % des annonces publiées en communes tendues caractérisées comme touristiques concernent des annonces de logement entier⁴).

¹ Est considérée comme une location saisonnière la location d'un immeuble conclue pour une durée maximale et non renouvelable de quatre-vingt-dix jours consécutifs (article 1-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce).

² Arrêté du 2 août 2010 modifié fixant les normes et la procédure de classement des meublés de tourisme.

³ Article 1407-III et article 1383 E bis du Code général des impôts.

⁴ Source fichier AIRDNA transmis par la DHUP, données 2021 concernant les plateformes Airbnb et Homeaway.

Annexe VII

La location de meublés de tourisme pour de courtes durées est un phénomène ancien, le meublé étant souvent désigné par le terme de « garni⁵ », ou de gîte, notamment de gîte rural.

Les garnis, ou hôtels meublés⁶, étaient historiquement des établissements où l'habitant louait à la journée, à la semaine ou au mois un logement individuel ou collectif, tenant à la fois, mais sans s'y confondre, de la location meublée et de l'hôtel de tourisme. Des prestations telles que le ménage, la fourniture de draps, la cuisine collective étaient en effet souvent incluses. Il a existé plus de 12 000 hôtels meublés et garnis à Paris juste avant la Première Guerre mondiale, le chiffre monte à plus de 20 000 dans les années 1920 et 1930 : 11% des Parisiens y habitaient, soit de manière permanente, soit de manière transitoire, le temps de trouver un autre logement. Depuis une vingtaine d'années, les hôtels meublés sont principalement consacrés à l'hébergement d'urgence, mais également de personnes en situation de grande précarité, y compris pendant de très longues périodes, notamment dans les zones urbaines.

L'origine de l'émergence des gîtes ruraux était à la fois d'apporter un revenu complémentaire aux agriculteurs et de proposer des vacances peu onéreuses pour des citadins, dans un contexte d'exode rural post seconde guerre mondiale. La formule a rencontré du succès : si en 1956, il existe 200 gîtes répartis dans 11 départements, on en compte plus de 23 000 dans 85 départements en 1977⁷ et 67 000⁸ en 2021, pour 28,7 millions de nuitées⁹ (ce chiffre inclut les nuitées passées en gîte rural et en chambre d'hôte). Tous deux représentent aujourd'hui un segment majeur de l'offre d'hébergement de courte durée, souvent dans des zones un peu moins tendues, et qui répond aussi à de nouvelles pratiques et attentes de l'expérience touristique.

1.1.2. ...qui a pleinement bénéficié de l'économie numérique et du modèle des plateformes

Les meublés de tourisme proposés sur les plateformes numériques ont représenté, en France et en 2016, 76 millions de nuitées¹⁰ contre 200 millions de nuitées pour les hôtels. Ils correspondent à 16 % du nombre de nuitées totales¹¹ consommées sur le marché français. Les deux marchés (location de meublés touristiques et hôtellerie classique) sont marqués par une concentration forte des acteurs de l'intermédiation (mise en relation entre les offreurs et les demandeurs), typique des marchés bifaces. Les effets de réseaux croisés¹² peuvent en effet expliquer une tendance à la concentration du marché : les consommateurs sont d'autant plus satisfaits qu'il existe un grand nombre d'offeurs et réciproquement, ces derniers cherchant à maximiser leur visibilité.

⁵ « Hôtel meublé ou chambre meublée affectée à la location », <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/garni/36184> consulté le 12 mai 2022.

⁶ Claire Lévy-Vroelant, « Mise en perspective historique : comprendre le passé pour mieux saisir le présent » in *Les Hôtels meublés à Paris*, APUR, Paris, 2007.

⁷ Conseil Départemental des Hautes Provenances, N°93, août 2011.

⁸ Source : Gîtes de France.

⁹ Idem.

¹⁰ En 2019, les données « expérimentales » d'Eurostat font état de 100 millions de nuitées (105 millions en Espagne), plaçant la France au deuxième rang des hébergements réservés via des plateformes numériques de l'économie collaborative (Paris étant la première agglomération en Europe, avec 12 millions de nuitées, devant Barcelone, Lisbonne, Rome et Madrid. Source : Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/experimental-statistics/collaborative-economy-platforms>, consulté le 13 mai 2022.

¹¹ Insee, Les logements touristiques de particuliers proposés par Internet, février 2017. Cité notamment dans le rapport d'information du Sénat par Mmes Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, Sénatrices, sur « l'hébergement touristique et le numérique » juin 2018.

¹² Ou « effet de club », constituant une externalité positive qui se manifeste lorsque chaque opérateur (acheteur ou offreur) présent sur un marché tire avantage, non seulement de sa propre transaction, mais également de celles des autres acteurs dudit marché.

Annexe VII

En 2019, Airbnb proposait trois millions d'offres de logement dans 190 pays et 65 000 villes, soit plus de chambres qu'un acteur traditionnel de l'hôtellerie comme les groupes Hilton, Intercontinental et Marriott¹³. Pour le premier trimestre 2022, elle a comptabilisé 102,1 millions de nuits réservées dans 72 000 villes¹⁴. Cet impact est d'autant plus marqué que la France est le deuxième marché au monde pour Airbnb après les États-Unis (8 millions de voyageurs en 2019¹⁵ contre 3,9 millions de voyageurs en 2014-2015, ont utilisé Airbnb pour un séjour en France¹⁶) – en cohérence avec son attractivité au niveau mondial¹⁷, et que Paris reste une des premières villes au monde (la première en Europe) en matière d'offres de logements mis en location pour une courte durée.

Il existe de très nombreuses plateformes proposant à la location des meublés de tourisme. En 2011, une étude de l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) recensait plus de 312 plateformes d'annonces de location de courte durée à Paris. L'étude d'impact du projet de loi « ELAN » identifiait 22 plateformes. Cette évolution tend à montrer que le secteur est en train d'atteindre une phase de maturité, même s'il reste encore moins concentré que celui des plateformes de réservation hôtelière. Elles ne sont toutefois pas toutes assimilables. Elles n'ont d'abord pas toutes les mêmes cibles (clientèle française versus clientèle internationale), ne ciblent pas tout à fait les mêmes segments (biens haut de gamme premium, par exemple). En termes de services, certaines plateformes gèrent le paiement de l'opération (elles sont appelées plateformes « transactionnelles ») – c'est le cas d'Airbnb¹⁸, de Booking¹⁹ ou d'Abritel, d'autres permettent au locataire de choisir son mode de paiement (par l'intermédiaire de la plateforme ou directement auprès du propriétaire – c'est le cas de SeLoger Vacances²⁰), d'autres ne font que mettre en relation sans intervention dans la réservation ni dans le paiement – c'est le cas de LeBoncoin²¹ ou de PAP vacances²². Une annonce peut ainsi simultanément être déposée sur plusieurs plateformes à zéro ou faible coût pour le loueur.

¹³ [Airbnb will soon be booking more rooms than the world's largest hotel chains — Quartz \(qz.com\)](#)

¹⁴ [Airbnb 2022 Summer Release highlights](#)

¹⁵ [Airbnb And Its Second Largest Global Market: Can France Rein The Travel Giant In? \(forbes.com\)](#)

¹⁶ [L'impact économique d'Airbnb en France – The Airbnb Blog – Belong Anywhere \(atairbnb.com\)](#)

¹⁷ Ministère de l'économie, des finances et de la relance, Document de politique transversale « Politique du tourisme » annexé au projet de loi de finances 2022 : « *Le tourisme est un des secteurs majeurs de l'économie nationale. La France est la première destination touristique mondiale en terme de visiteurs accueillis, avec près de 90 millions de touristes internationaux en 2019, et la 3^e destination pour les recettes générées par ce tourisme international. La consommation touristique intérieure s'établit à plus de 7,5 % du PIB (dont 40% liés aux flux internationaux). Cette activité représente plus de 2 millions d'emplois directs et indirects* ». En outre, « *Le tourisme constitue un des premiers postes excédentaires de la balance des paiements. Les recettes se sont établies à 56,2 milliards d'euros en 2018 en progression de plus de 4 % par rapport à l'année précédente* », in Document de politique transversale « Politique du tourisme » annexé au projet de loi de finances 2021 l'année précédente.

¹⁸ Société américaine fondée en 2008 d'intermédiation entre particuliers et professionnels (principalement C to C, mais également B to C) pour la proposition de chambres et de logements entiers.

¹⁹ Société hollandaise fondée en 1996 d'intermédiation entre particuliers et professionnels (principalement B to C). Elle propose plus de 28 millions d'hébergements (source : Booking.com).

²⁰ Site français du groupe mondial Homeaway, gérant environ 100 000 annonces en France.

²¹ LebonCoin est une entreprise française fondée en 2006 d'intermédiation entre particuliers, présentant des annonces sur le territoire français.

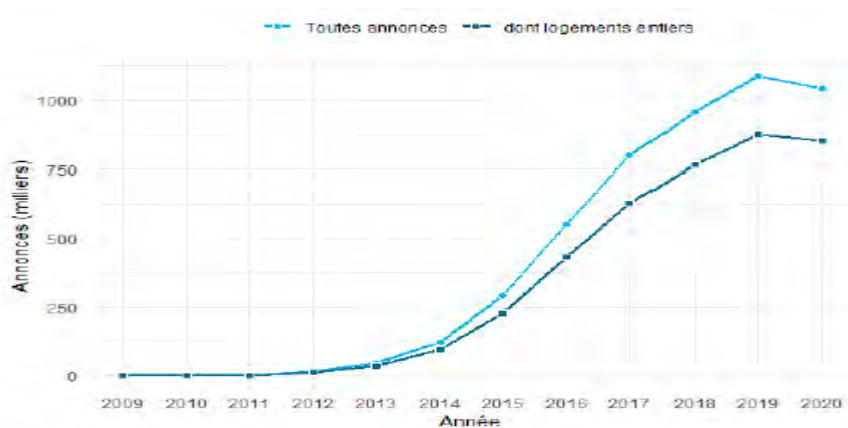
²² PAP pour « De Particulier à Particulier », magazine d'annonces et sites numériques gérés par les Éditions Nerassis.

Annexe VII

Il n'existe pas encore de source de données pleinement fiable sur le phénomène du meublé touristique. Le site AirDNA²³ présente ainsi une estimation conservatrice en analysant uniquement par *webscrapping*²⁴ les annonces présentes sur les plateformes Airbnb et Homeaway. Eurostat²⁵ a développé des statistiques encore expérimentales (ie. sans la méthodologie, l'exhaustivité et la qualité habituelles des séries produites), en lien notamment avec les plateformes numériques de l'économie collaborative pour le tourisme.

La hausse du nombre d'annonces de meublés touristiques ne peut ainsi qu'être encore imparfaitement objectivée, notamment du fait de la multiplication du nombre de plateformes de mise en relation. Le travail réalisé par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) en 2021 permet néanmoins, à l'échelle de la France métropolitaine, de qualifier un phénomène d'emballement (cf. graphique 1). Le travail réalisé par l'Insee (cf. tableau 1) permet également de constater que le segment de la location de meublés de tourisme de particulier à particulier est le segment le plus porteur du marché, avec par exemple un taux de croissance de 15,5 % entre 2017 et 2018, contre une croissance de 1,7 % pour le segment de l'hébergement hôtelier habituel.

Graphique 1 : Nombre d'annonces en ligne sur Airbnb et Homeaway en France



Source : Estimations réalisées par la DHUP en 2021 à partir de données AirDNA (annonces publiées sur Airbnb et Homeaway sur l'ensemble de la France Métropolitaine).

²³ Société américaine fondée en 2015 d'intelligence artificielle et de big data appliquée au secteur de la location de meublés touristiques (10 millions de logements étudiés).

²⁴ Méthode d'extraction de données de pages internet grâce à l'usage d'un algorithme de lecture, de recherche et de récupération d'informations.

²⁵ Accord conclu en mars 2020 entre la Commission et Airbnb, Booking, Expedia Group et Tripadvisor.

Annexe VII

**Tableau 1 : Fréquentation des hébergements touristiques marchands en France métropolitaine
(en nuits x logements)**

	2018			Évolution 2018 / 2017 (%)		
	Nombre (en millions de nuits x logements)	Répartition (en %)	Part des non-résidents (en %)	Total	Résidents	Non-résidents
Logements de particuliers via les plateformes	36	14%	33%	+15,5%	+13,2%	+20,5%
Hébergements collectifs des professionnels	216	86%	31%	+1,7%	+0,3%	+4,9%
Ensemble des hébergements marchands	252	100%	32%	+3,4%	+1,9%	+7,0%

Lecture : en 2018, 36 millions de nuits x logements ont été passées dans des logements proposés par des plateformes internet, ce qui représente 14 % de l'activité totale des hébergements touristiques marchands.

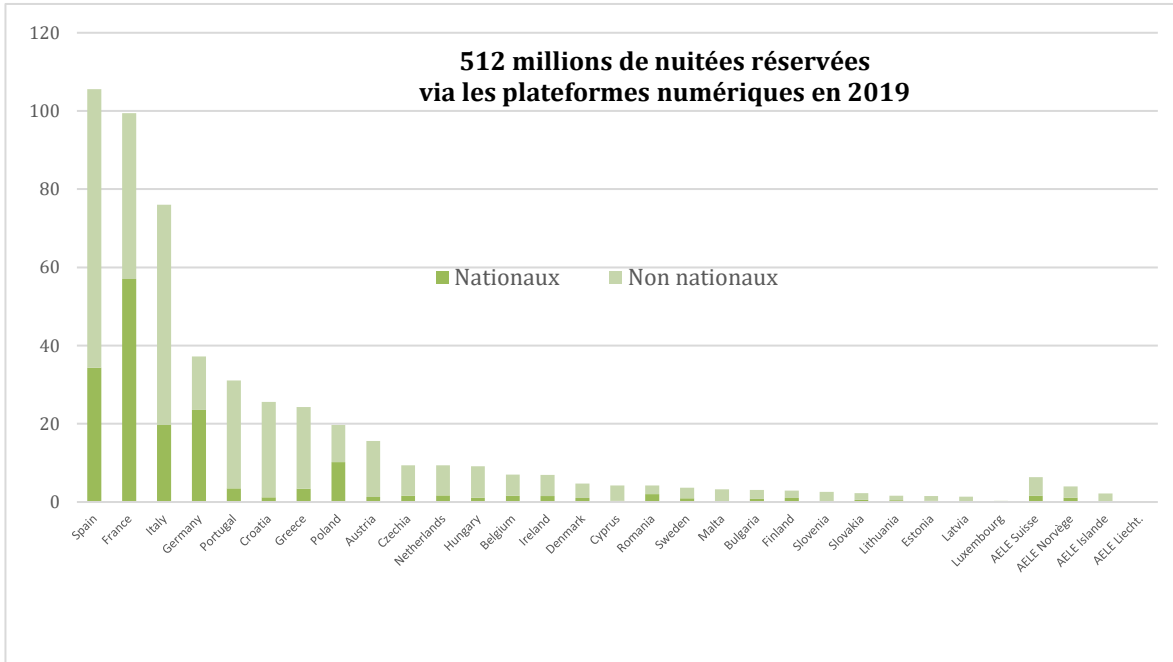
Champ : logements touristiques de particuliers proposés par les principales plateformes internet et hébergements touristiques proposés par les hôtels, campings et autres hébergements collectifs touristiques, en France métropolitaine.

Source : Insee, estimations sur un panel d'enseignes (adhérentes à l'UNPLV ou à Gîtes de France) et enquêtes de fréquentation touristique auprès des hôtels, des campings et des autres hébergements collectifs. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4172716>, le 26 avril 2022.

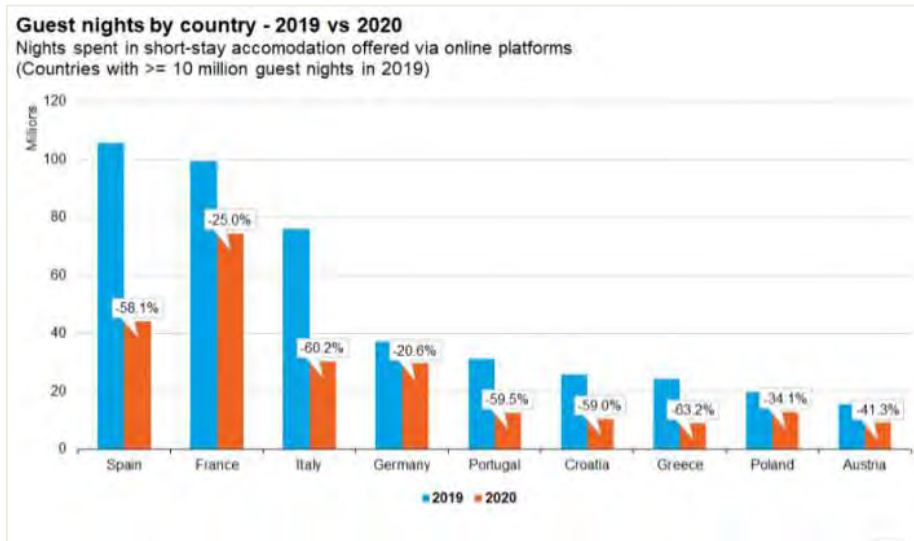
Ces séjours présentent, en France, une durée moyenne proche de celle de l'Union européenne (11 nuitées, comme en Italie, contre 13 nuitées en moyenne pour les séjours réservés via les plateformes numériques). Les données 2019, année de référence avant crise sanitaire, présentent en particulier des différences dans la structure de ces réservations : 57 % par des Français en France, contre 33 % par les Espagnols en Espagne et 26 % par les Italiens en Italie), conduisant à une résilience beaucoup plus élevée de ce point de vue aux impacts de la pandémie Covid-19.

Annexe VII

Graphiques 2 et 3 : Nuitées 2019 & 2020 réservées sur les plateformes collaboratives

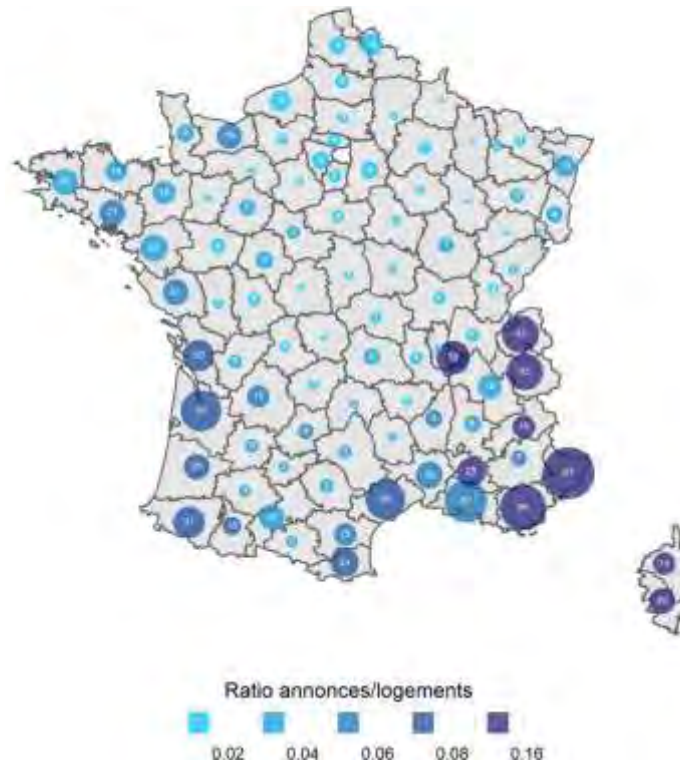


Source : Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/experimental-statistics/collaborative-economy-platforms>



Source : Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/experimental-statistics/collaborative-economy-platforms>

Graphique 4 : Nombre d'annonces proposées sur Airbnb et Homeaway en 2019 (milliers)



Source : Estimations réalisées par la DHUP à partir de données AirDNA (annonces publiées sur Airbnb et Homeaway sur l'ensemble de la France Métropolitaine).

Lecture : La taille des cercles et le chiffre indique le nombre d'annonces de meublés de tourisme proposés sur Airbnb et Homeaway (en milliers d'annonces), la couleur du cercle indiquant la proportion de ces annonces dans le parc total de logement du département. Par exemple, le département des Alpes-Maritimes concentre 87 000 annonces de meublés touristiques, qui représentent 16 % du parc [données à interpréter précautionneusement, un logement pouvant être simultanément sur plusieurs plateformes].

1.2. Le développement de la location de meublé de tourisme impacte le secteur du logement traditionnel

1.2.1. L'impact sur le marché du logement traditionnel diffère en fonction du type d'hébergement mis sur le marché du logement touristique de courte durée

Plusieurs types de biens peuvent intégrer (et quitter) le marché de la location touristique de courte durée. Les appartements ou maisons, en particulier si l'on distingue résidences principales, résidences secondaires, meublés de tourisme, peuvent être utilisés avec différents degrés d'intensité via les plateformes d'intermédiation.

Annexe VII

Premièrement, les personnes peuvent décider de louer ponctuellement leur résidence principale, par exemple le temps d'un week-end, lorsqu'ils ne sont pas chez eux. Dans ce cas, l'espace de vie n'est pas nécessairement retiré du marché régulier du logement. L'appartement aurait été vide s'il n'avait pas été mis en location. Une approche positive de ce modèle montre qu'en maximisant l'occupation d'un logement déjà construit, il vient réduire la pression foncière liée à la construction de biens spécifiquement dédiés à d'autres usages, à l'hôtellerie par exemple. Une vision plus négative montre que les locations de courte durée peuvent créer une forme de concurrence biaisée par rapport aux hébergements hôteliers traditionnels. La situation est similaire si l'espace loué n'est qu'une partie de l'appartement ou de la maison : dans ce cas, le bien n'est pas substituable avec la location de longue durée d'un appartement ou d'une maison à long-terme. Le marché le plus proche est plutôt celui de la chambre d'hôte, mais les services associés sont inexistantes. L'impact sur les prix est ambigu : d'une part, la réduction de la pression sur l'offre devrait conduire à faire baisser les prix, d'autre part et *a contrario*, la solvabilisation des offreurs et la valeur nette des revenus générés par le logement augmentent toutes deux, et contribuent à la hausse des prix de l'immobilier sur les segments de marché concernés.

Deuxièmement, les propriétaires peuvent choisir de proposer leur logement secondaire en location touristique de courte durée sur l'ensemble de l'année, via notamment, des plateformes de mise en relation. Dès lors, la mise en location comme logement de vacance exclut ce bien du marché locatif de longue durée. Cela peut être facilité par l'émergence d'acteurs économiques nouveaux (les sociétés de conciergerie), qui viennent faciliter la mise en location (gestion des clés et des arrivées, prestations de ménage) voire servent d'intermédiaire (mise du logement sur la plateforme encaissement des revenus...). L'émergence de ce type d'acteur démontre une rentabilité forte de ce type d'activité, qui permet de générer une marge malgré l'usage de plusieurs intermédiaires (plateforme d'intermédiation et société de conciergerie). Dans ce cas, l'espace de vie est retiré du marché du logement régulier et est remplacé, éventuellement, par des maisons de vacances pour les touristes. Parallèlement à la pénurie de l'offre, la pression sur le marché du logement et le prix des loyers a vocation à augmenter.

Pour les résidences secondaires, les effets sont plus ambigus. D'un côté, ce type de bien est peu fréquenté par leurs propriétaires : les autorités suisses avaient ainsi avancé une durée d'occupation moyenne d'une résidence secondaire autour de 50 à 60 jours par an²⁶, tandis que les chiffres avancés pour le marché français sont plutôt une occupation moyenne de 40 jours par an²⁷, mais avec une grande hétérogénéité (60 % des résidences secondaires de Megève sont occupées seulement entre deux et quatre semaines par an²⁸ ; alors que les résidences secondaires de Bretagne sont occupées en moyenne trois mois par an²⁹). Cela provoque, de par l'inoccupation du bien, des externalités négatives : impact sur les commerces alentour, dimensionnement nécessaire des infrastructures d'électricité, d'eau et d'assainissement pour des pics de fréquentation très courts. Dès lors, sa mise sur le marché de la location saisonnière est plutôt bénéfique (au même titre que la location de courte durée des résidences principales). De l'autre, ce bien qui aurait pu rentrer sur le marché locatif de longue durée (sous réserve que son propriétaire n'en fasse pas un usage saisonnier et qu'il souhaite pas en conserver la

²⁶ Le calcul présenté dans le guide de l'Office fédéral du développement territorial de 2010 sur les résidences secondaires repose sur différentes études, menées notamment par l'Université de Saint-Gall (2005), arcalpin (enquêtes sur les lieux de cure de Crans-Montana, Verbier et La Tsoumaz, 2004-2006,) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE; analyse du microrecensement de 2005).

²⁷ La *start-up* Prelllo qui vend des solutions d'achat à plusieurs (au travers d'une SCI) d'une résidence principale, communique sur une durée moyenne d'occupation d'une résidence secondaire de 44 jours par an.

²⁸ Observatoire de l'Activité Touristique de Val d'Isère, bilan de la saison 2018/2019.

²⁹ Les résidents secondaires : résultats de l'enquête 2019, Comité Régional du Tourisme de Bretagne.

jouissance) en reste exclu, de par la rentabilité financière supérieure associée aux locations touristiques de courtes durées³⁰. L'étude réalisée par l'agence d'urbanisme du Pays basque³¹ montre que la répartition spatiale des annonces Airbnb sur les communes d'Anglet et de Biarritz établit une parfaite corrélation statistique entre résidences secondaires présentes sur la commune et annonces sur Airbnb, suggérant que la majorité des biens proposés sur la plateforme ont ce statut de résidences secondaires. Certaines communes (Hendaye, St Jean de Luz) disposent, à l'inverse, d'un volume de résidences secondaires supérieur à l'offre de locations de courte durée sur leur commune, ce qui peut s'expliquer par le souhait des propriétaires de profiter de manière exclusive de leur résidence secondaire.

Dans ces zones *a fortiori*, les tensions sur l'offre de logements (prix et quantités) se doublent de capacités de logement social souvent insuffisantes pour répondre à une demande relativement peu solvable de surcroît. Une partie des candidats à la résidence principale ne peuvent trouver de logements dans leur commune de travail ou de résidence. Cette éviction reporte sur l'installation de ces ménages, en particulier les primo-accédants qui cherchent à s'inscrire dans les premières étapes de leur parcours résidentiel, sur d'autres territoires (rétrolittoral voire hinterland, vallée) quand elle ne met pas fin au projet de vie correspondant (absence de déménagement, ou report sur un autre bassin de vie et/ou un autre bassin d'emploi). Plusieurs interlocuteurs de la mission ont rapporté des difficultés de recrutement, tant dans le secteur privé que le secteur public, liées à l'impossibilité des candidats à trouver à se loger dans un périmètre proche de leur lieu de travail, pouvant conduire jusqu'à des refus de pourvoir les postes pour lesquels les personnes avaient été recrutées.

1.2.2. D'après la littérature économique, les locations touristiques de courte durée de type Airbnb ont un impact univoque haussier sur les prix immobiliers (foncier, bâti, loyers).

En théorie économique, les locations touristiques de courte durée impactent de manière ambiguë le marché du logement résidentiel. Elles permettent effectivement aux résidents permanents de produire des revenus complémentaires tirés de la location de tout ou partie de leur résidence. La plateforme Airbnb avance ainsi qu'en 2021, le gain de revenu médian des hôtes français grâce à leur activité sur la plateforme a été de 3 800 € bruts, soit une augmentation de 5,5 % en moyenne du pouvoir d'achat des hôtes³². La mission considère néanmoins que cette hausse des revenus s'applique en réalité à une population déjà favorisée, le plus souvent propriétaire de leur résidence principale ou d'une résidence secondaire. Les locataires doivent au préalable obtenir l'accord de leur propriétaire et les locataires du parc social ne peuvent pas, en l'état du droit à la date de la mission louer leur résidence principale en location touristique de courte durée.

Le revenu moyen initial des bailleurs tend ainsi à être plutôt élevé (l'étude évoquée précédemment estime en effet à 75 k€ le revenu moyen des bailleurs, soit plus du double du revenu médian, 30 k€ par an, au plan national) et le taux d'imposition moyen des hôtes français de 22,9 %³³. Le système tend donc plutôt à avantager la part de la population française qui a déjà pu acquérir un (ou plusieurs) biens immobiliers (ou en hériter) et l'effet bénéfique généré par ce complément de revenu.

³⁰ Rapport IGF-CGEDD N°2015-M-045 « Évaluation de politique publique – Le logement locatif meublé » janvier 2016.

³¹ AUDAP, Dynamique des résidences secondaires et des locations de courte durée, Août 2019.

³² Étude du cabinet Astères pour Airbnb « Hôtes Airbnb : un gain substantiel de pouvoir d'achat » (2021).

³³ Idem.

Annexe VII

A l'inverse, plusieurs effets directs et indirects négatifs sont également liés, en théorie économique, à cette intensification, sur un territoire, de l'offre de meublés touristiques. Elle est associée, dans la littérature économique, à des processus de gentrification (Lopez-Gay³⁴ 2020, Füller & Michel³⁵ 2014) et d'éviction des populations résidentes aux revenus plus faibles. Cela est d'autant plus marqué que le marché du meublé de tourisme est capté par des « investisseurs commerciaux » qui choisissent de sortir des logements du marché pour les louer aux touristes, car leur rentabilité est intrinsèquement meilleure. À mesure que la location touristique de court terme se développe, les résidents locaux ont ainsi de plus en plus de difficultés à accéder au logement du fait de la raréfaction de l'offre et de l'augmentation des prix.

Il existe plusieurs études empiriques qui mesurent l'impact des meublés de tourisme sur le logement traditionnel (cf. tableau 3). Ces études ne sont pas toujours et partout totalement conclusives dans l'ensemble de leurs résultats (notamment significativité statistique de résultats sur des parcs où la location de courte durée via des plateformes de type airbnb était encore embryonnaire). Pour autant, elles démontrent toutes des effets inflationnistes de la croissance de l'activité de location de courte durée sur les prix de l'immobilier tandis qu'un effet opposé n'est jamais observé, ni encore moins documenté :

- ◆ l'étude de l'augmentation du coût du logement consécutive à une baisse de l'offre provoquée par une disparition de logements du marché locatif. Une hausse de 10 % du nombre d'annonces Airbnb aux États-Unis est ainsi associée à une hausse de 0,42 % des loyers et à une hausse de 0,76 % des prix de vente (Barron et al 2017) tandis qu'à l'échelle de la ville de Boston, une augmentation d'un point de densité d'Airbnb entraîne une augmentation de 0,4 % des loyers locaux (Horn & Merante 2017), l'effet étant plus marqué sur les offres avec deux ou trois chambres et à l'inverse non significatif pour les annonces de studio ou de T2 ;
- ◆ le suivi de l'évolution des loyers ou du coût du logement (prix au m²) sur une période en fonction de la présence de locations de courte durée, en neutralisant d'autres variables comme les attractions touristiques, les transports³⁶. Une étude a montré qu'à New-York, un doublement des offres de location sur Airbnb a conduit à une hausse du prix du foncier de 6 à 11 % (Sheppard & Uddel 2016). Cette appréciation de la valeur du foncier avantage les propriétaires, mais elle se fait au détriment des résidents locataires qui ne peuvent supporter les niveaux de loyers et sont obligés de s'excentrer ;

³⁴ Urban tourism and population change: Gentrification in the age of mobilities, Antonio López-Gay, Agustin Cocola-Gant, Antonio Paolo Russo, Population, Space and Trade.

³⁵ 'Stop Being a Tourist!' New Dynamics of Urban Tourism in Berlin-Kreuzberg, Henning Füller, Boris Michel, International Journal of Urban and Regional research, <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12124>

³⁶ Gibbons & Machin (2008) ont ainsi identifié un ensemble d'études démontrant l'impact sur le prix du logement de la qualité des écoles, de la proximité des infrastructures de transport ou du niveau de criminalité.

Annexe VII

- ◆ l'estimation de la disparition de logements permanents du marché locatif (cf. encadré 1). En utilisant ces méthodes, plusieurs études permettent de caractériser, dans les grandes métropoles, une éviction des logements de long terme au profit des locations de court-terme. Ainsi, à Vienne, 2 028 logements sont estimés avoir disparus du marché³⁷. Selon les estimations de la ville de New-York, environ 15 000 logements ont été retirés du marché sous l'effet conjugué de la location d'appartements entiers ou de chambres par des hôtes individuels et de l'apparition de larges opérateurs commerciaux contrôlant un portefeuille de plusieurs biens³⁸. En mai 2015, la ville de San Francisco a estimé qu'entre 925 et 1 960 logements à travers la ville avaient été soustraits au marché du logement au profit des annonces de location d'Airbnb. Les chiffres sont à comparer au marché locatif de chaque ville. Ainsi, l'impact réel est bien plus fort à San Francisco où le parc locatif est restreint, et où la perte de logement était estimée entre 11,0 % et 23,2 % du marché locatif, qu'à Vienne où il représenterait moins de 1 % du marché locatif.

Encadré 1 : Estimer l'impact des meublés de tourisme sur le logement permanent

Pour estimer la part d'évaporation des logements permanents (c'est-à-dire le nombre de logements qui étaient/auraient pu être mis sur le marché locatif de longue durée en l'absence d'incitations fortes à entrer sur le marché du meublé de tourisme), il importe de pouvoir distinguer entre les offres de logements qui relèvent de l'économie du sharing (mise en location de la résidence principale durant les moments où son occupant n'y est pas présent) de ce qui relève d'un investissement économique standard.

Les analyses des effets d'Airbnb sur le marché du logement fonctionnent donc généralement avec un taux d'occupation au-dessus duquel une occupation par des résidents réguliers est peu probable. Dans les métropoles (où les offres d'Airbnb se sont d'abord concentrées), un seuil de 60 jours par an est ainsi utilisé pour définir des logements fréquemment loués. Cela correspond à une location d'un peu plus d'une journée par semaine. Ce critère est souvent couplé à celui de disponibilité, pour filtrer les offres qui ont été louées pendant plus de 60 jours mais qui ne sont disponibles qu'occasionnellement, par exemple uniquement tous les week-ends. Dès lors, il peut être considéré qu'un logement occupé plus de 60 jours par an (occupation élevée) et disponible à la réservation plus de 120 jours par an (haute disponibilité) est retiré du marché du logement.

Une étude réalisée à Vienne³⁹ montre ainsi que les offres de logements entiers sont occupées en moyenne environ 116 jours par an, mais que ce chiffre cache une forte polarisation du degré d'utilisation. Si un grand nombre d'appartements est caractérisé par des taux d'occupation très bas (22 % des logements mis en annonce sur Airbnb ne sont occupés que 0 à 14 jours par an et 30 % jusqu'à 28 jours, durée d'occupation cohérente avec le maintien d'une résidence principale, un quart des offres sont, à l'inverse, occupées plus de 252 jours par an. 2 981 offres de meublés touristiques sont occupées plus de 60 jours par an à Vienne. Par ailleurs, les « appartements/maisons » proposés sont en moyenne disponibles 209 jours par an, mais, comme pour l'occupation effective, la disponibilité est également fortement polarisée. Un dixième des offres (11,9 %) ne sont disponibles que jusqu'à 14 jours par an alors qu'un cinquième des offres (19,6 %) sont disponibles presque toute l'année avec plus de 336 jours par an. L'étude montre qu'il y a 3 582 logements à Vienne avec une haute disponibilité (>120 jours par an). Cela correspond à environ 2/3 de toutes les offres.

Sur la base de l'occupation et de la disponibilité, l'étude conclut au chiffre de 2 028 logements répondant au critère 60/120, c'est-à-dire présentant à la fois des taux d'occupation élevés et une grande disponibilité, ce qui correspond à environ 40 % de tous les appartements ou maisons proposés via la plateforme. Par rapport à l'ensemble du marché du logement viennois, cela correspond à un appartement sur 420 (0,023 %), mais dans une répartition spatialement très inégale.

Source : Mission d'après l'étude Airbnb in Wien - <http://wherebnb.in/wien/> (non publiée à date dans une revue scientifique à comité de lecture).

³⁷ <http://wherebnb.in/wien/>

³⁸ The high cost of short-term rentals in New-York city, McGill University. 2018.

³⁹ <http://wherebnb.in/wien/>

Annexe VII

- ◆ l'estimation du nombre d'acteurs commerciaux intervenant sur le marché du meublé de tourisme (encadré 2) est également un bon indicateur de la transformation du marché du logement. L'étude réalisée à Vienne montre ainsi que 40 % des hôtes proposant une offre de logement sur Airbnb peuvent être assimilés à des acteurs commerciaux (dans la mesure où ils proposent plus de deux logements sur la plate-forme), 21 proposant plus de 15 logements. L'analyse réalisée à Barcelone des portefeuilles de logements constitués sur les plateformes de location de courte durée a mis en lumière que 55 % des hôtes publiaient plus d'une annonce sur le site d'Airbnb et qu'en moyenne, les hôtes proposaient 5,2 logements à la location. La municipalité de New-York a porté plainte contre un acteur commercial intervenant sur Airbnb qui utilisait 130 logements dans 35 immeubles en les proposant via 100 profils d'hôtes différents sur la plateforme, en demandant une amende de 21 millions de dollars pour non-respect des réglementations concernant la location de meublés touristiques. En France, ce phénomène est également caractérisé. Le tableau 2 montre ainsi une forme de professionnalisation de l'activité des loueurs de meublés touristiques, puisque les annonceurs de logements entiers proposant leurs logements plus de 120 jours par an passe de 6,3 % des annonces proposées sur les plateformes Airbnb et Homeaway en 2015 à 18,2 % des annonces en 2019.

Tableau 2 : Une hausse du nombre d'annonces de logement entiers loués plus de 120 jours par an entre 2015 et 2018

Année	Part d'annonces pour des « logements entiers »	Part des annonces louées plus de 120 jours	Nuitées réservées par annonce, en moyenne	Prix moyen par nuit pour les logements entiers (en €)
2015	78,0	6,3 %	30,1	114,0
2016	78,0	8,4 %	41,7	117,0
2017	79,0	11,6 %	50,5	116,0
2018	80,0	16,1 %	61,2	117,0
2019	81,0	18,2 %	66,2	123,0

Source : Estimations DHUP d'après données AirDNA (2021), annonces publiées sur Airbnb et Homeaway en France métropolitaine. Le nombre de réservation est estimé par l'algorithme d'AirDNA.

Encadré 2 : La location de meublés touristiques relève-t-elle de l'économie collaborative ?

L'économie collaborative correspond à la généralisation de revenus complémentaires, pour des particuliers. Le développement des premières plateformes a permis un essor de cette économie, en facilitant l'intermédiation entre l'offre et la demande. Celle-ci s'accompagne, parfois, d'une fiabilisation financière (par exemple, Airbnb ou Booking.com prélèvent en amont le montant de la transaction, ce qui fiabilise la location pour le propriétaire) et juridique (par la proposition d'assurance du bien lors de la mise en location) de la transaction. Cette intermédiation permet en effet à certains occupants de mettre à disposition contre revenus leurs logements lorsqu'ils ne l'occupent pas (vacances, déplacements) et ainsi de générer un revenu complémentaire. Lorsque le secteur commence à l'inverse à être capturé par des acteurs qui agissent de manière professionnelle, avec une stratégie de maximisation des revenus, ce secteur rentre alors directement en concurrence avec d'une part le marché historique de l'hébergement touristique, et, d'autre part, avec le marché du logement traditionnel.

Une manière de caractériser le changement d'approche, de la part des hôtes, de leur activité sur la plate-forme (d'une optimisation de l'occupation de leur résidence principale et la fourniture de revenus complémentaires à une activité commerciale mise en place pour sa rentabilité) est d'utiliser l'indicateur du nombre d'offres gérées par un hôte donné. L'hypothèse sous-jacente est qu'un propriétaire produisant peu d'offres sur une plateforme d'intermédiation indiquerait une location 'complémentaire', alors qu'à l'inverse la concentration d'offres sur quelques grands fournisseurs indiquerait la présence d'acteurs professionnels (multipropriétaires de plusieurs biens ou acteurs professionnels de la gestion locative des meublés de tourisme).

Annexe VII

L'étude déjà citée conduite sur la ville de Vienne montre ainsi que les offres de logement Airbnb sont dominées par les hôtes proposant une offre unique de logement et par les hôtes proposant entre deux et cinq offres (14 % des hôtes). À l'inverse, les hôtes offrant entre cinq et quatorze offres représentaient un peu plus de 2 % des hôtes, et moins de 0,5 % des hôtes proposaient plus de 15 offres. Pour autant, si les hôtes proposant une seule offre représentaient environ 83 % de tous les hôtes, ils ne représentaient qu'environ 58 % de toutes les offres de logement. 22,9 % des annonces proviennent d'hôtes proposant deux à cinq offres et 22,5 % des annonces proviennent d'hôtes proposant plus de cinq appartements. En supposant que les propriétaires mettant en location leur résidence principale ne proposent qu'une seule offre, l'étude estime ainsi que 40 % des offres portées par 17 % des hôtes réalisent une activité de location commerciale.

Source : Mission.

Une analyse empirique a été menée, en France, sur l'impact d'Airbnb sur le marché locatif privé dans huit villes (Bayonne, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Paris et Toulouse)⁴⁰ : cette étude concerne ainsi uniquement des métropoles, qui, si elles sont touristiques, sont hors du spectre du rapport. En utilisant une équation hédonique⁴¹ et les données de la base de données AirDNA, les auteurs montrent que la location de meublés touristiques crée une pression à la hausse sur les loyers dans les métropoles de Lyon, Montpellier et Paris alors qu'un tel effet n'est pas statistiquement significatif dans les autres villes du panel. Si l'analyse se concentre sur les offres professionnelles de meublés Airbnb (location, par un hôte, de plusieurs biens entiers ou d'un seul logement pour plus de 120 jours), l'effet est plus important mais ne concerne que Paris et Marseille. L'impact d'Airbnb sur les loyers augmente avec la proportion de propriétaires occupants⁴² et diminue avec l'intensité hôtelière⁴³. L'impact des résidences secondaires a des effets contrastés : à Paris, une part importante de résidences secondaires est associée à un effet haussier relativement moins significatif de la pression d'Airbnb sur les loyers ; à l'inverse, à Montpellier, cette pression sur les loyers est d'autant plus forte que la part de résidences secondaires est haute.

Cette étude contribue à identifier un impact spécifique des loueurs de multiples biens sur la plateforme Airbnb, qui fragilisent de manière significative le marché du logement locatif privé, surtout à Paris. Ces externalités négatives fondent le rationnel à des réglementations ciblant spécifiquement ce type d'acteur. Il est possible de penser que l'impact d'Airbnb est différent en fonction du moment où le marché s'étend à de nouvelles villes. Ainsi, l'impact est plus marqué quand le nombre d'offres a déjà augmenté de manière importante que quand l'offre est en cours de constitution, et on peut également penser que l'attrait de certains investisseurs pour les marchés se confirme une fois une rentabilité avérée.

⁴⁰ Kassoum Ayoub, Marie-Laure Breuillé, Camille Grivault, Julie Le Gallo. « Does Airbnb Disrupt the Private Rental Market? An Empirical Analysis for French Cities ». *International Regional Science Review*, 2020, 43 (1-2), pp.76-104.

⁴¹ Régression linéaire habituellement utilisée sur le marché immobilier permettant de séparer les différentes variables et de mesurer l'impact séparé de chacune d'entre elles sur l'évolution globale observée des prix.

⁴² À Paris, les effets marginaux de la densité d'Airbnb et de la densité d'Airbnb professionnels sont significatifs, positifs et en augmentation pour les zones à taux élevé de propriétaires-occupants (environ 20 % et au-delà dans l'ensemble de l'échantillon). L'effet d'Airbnb devient alors plus important dans les IRIS avec un taux élevé de propriétaires occupants. Lorsqu'il est significatif, l'effet est beaucoup plus important pour les nouveaux contrats de location. Les loyers sont plus susceptibles d'augmenter pour les zones avec des proportions croissantes de propriétaires-occupants (moins attractif, avec des niveaux de loyers initiaux relativement faibles) que dans les autres zones des loyers initiaux plus élevés.

⁴³ Les effets marginaux de la densité d'Airbnb et de la densité d'Airbnb professionnels sont significatifs, positifs et décroissants avec le niveau de densité hôtelière, jusqu'à environ 1 pour l'ensemble de l'échantillon. L'effet d'Airbnb diminue avec la densité d'hôtels et devient même non significatif avec une forte densité d'hôtels ; et lorsqu'il est significatif, l'effet est plus important pour les nouveaux contrats de location.

Annexe VII

Elle tend également à démontrer que l'échelon de la collectivité est sans doute le bon niveau auquel mener un éventuel processus de régulation, dans la mesure où il existe une forte hétérogénéité spatiale dans l'impact d'Airbnb sur le niveau des loyers dans les villes (de 0 % à 0,52 % de hausse des loyers imputable à l'intensité de l'activité d'Airbnb).

Tableau 3 : Revue bibliographique des principaux articles sur l'impact d'Airbnb sur les marchés du logement à la date de la mission

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement. A case study in Lisbon</i>	Cocola-Gant A.	2019	Empirique	Lisbonne	Les fournisseurs de locations à court terme sont principalement des investisseurs qui utilisent le logement comme un actif pour stocker du capital. Le principal avantage du marché de la location à court terme pour les investisseurs est qu'ils peuvent réaliser des bénéfices en louant des propriétés aux visiteurs mais également les vendre sans locataire à tout moment. Deuxièmement, Airbnb cède la place à un marché locatif hyper flexible qui, pour les locataires, implique une insécurité croissante et des problèmes d'éviction
<i>Market Shifts in the Sharing Economy: The Impact of Airbnb on Housing Rentals</i>	Hui Li, Yijin Kim, Kannan Srinivasan	2021	Empirique	Etats-Unis	Airbnb cannibalise légèrement l'offre de location à long terme. Les villes où Airbnb est le plus populaire connaissent une plus grande réduction de l'offre locative, mais ils n'ont pas nécessairement un pourcentage plus élevé de propriétaires délaissant la location longue durée au profit de la location de courte durée. Les logements abordables sont les principales sources des impacts négatifs et positifs d'Airbnb : quand ils quittent le marché de la location longue durée, ils désavantagent les ménages les plus modestes qui les habitent mais privilégient leurs propriétaires, qui sont les moins avantagés des propriétaires. L'imposition d'une taxe linéaire est plus souhaitable que de limiter le nombre de jours pendant lesquels une propriété peut être louée. la cannibalisation et la réduction des inégalités sociales.
<i>Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona</i>	Miquel-Àngel Garcia-López a , Jordi Jofre-Monseny b , *, Rodrigo Martínez-Mazza b , Mariona Segú	2020	Empirique	Barcelone	Pour un quartier moyen, l'activité Airbnb a augmenté les loyers de 1,9%, les prix de transaction de 4,6% et les prix affichés de 3,7%. L'impact estimé dans les quartiers à forte activité Airbnb est substantiel. Pour les quartiers du décile supérieur de la répartition de l'activité Airbnb, les loyers sont estimés avoir augmenté de 7%, tandis que les augmentations des prix de transaction (affichés) sont estimées à 17% (14%)

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Short-Term Rentals and the Housing Market: Quasi-Experimental Evidence From Airbnb in Los Angeles.</i> CEPR Discussion Paper No. DP13094.	Koster et al	2021	Empirique	Los Angeles	Effets haussiers significatifs d'Airbnb sur la valeur des propriétés dans les zones attractives pour les touristes. Efficacité des dispositifs de régulation (baisse de 50 % des annonces et de 2 % des prix)
<i>Do Airbnb Properties Affect House Prices?</i> Williams College Department of Economics Working Papers 2016-03.	Sheppard & Udell	2016	Empirique	New-York	Impact significatif d'Airbnb sur le prix de l'immobilier (un doublement des annonces Airbnb est associé à une hausse de 6 à 11 % des prix de l'immobilier, ceteris paribus).
<i>The sharing economy and housing affordability: Evidence from Airbnb.</i> https://ssrn.com/abstract=3006832	Barron, K, Kung, E, Proserpio, D	2018	Empirique	USA	Airbnb a un impact positif sur les prix de l'immobilier à l'achat et sur les loyers. L'effet est plus important dans les collectivités avec une part plus faible de propriétaires occupants (les propriétaires non occupants sont davantage incités à passer de la location longue durée à la location de courte durée). 1 % d'augmentation d'offres de logements sur Airbnb génère jusqu'à 0.018% d'augmentation des loyers (expliquant 20 % des hausses moyennes annuelles constatées) et jusqu'à 0.026% d'augmentation du prix de l'immobilier (expliquant 15 % des hausses moyennes annuelles constatées). L'offre totale de logements n'est pas affectée par l'arrivée d'Airbnb sur le marché local du logement, mais le nombre d'offres Airbnb augmente l'offre de locations de courtes durées et diminue l'offre de locations de longue durée (test statistique)..
<i>Airbnb in European cities: Business as usual or true sharing economy?</i>	Kristóf Gyódi	2019	Empirique	Paris, Barcelone Berlin, Varsovie	Airbnb facilite la diffusion du tourisme vers des zones non couvertes par l'hôtellerie traditionnelle mais est également fortement concentré dans des quartiers qui attirent depuis longtemps les voyageurs, et contribue ainsi à accroître la pression touristique. La part des annonceurs professionnels est la plus élevée à Varsovie (55,8 %) et nettement inférieure à Barcelone (45,4 %), Berlin (20,7 %) et Paris (18,3 %)

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy</i> https://doi.org/10.1177/0308518X18778038	David Wachsmuth, Alexander Weisler	2018	Théorique et empirique	New-York	Airbnb a introduit un nouveau potentiel de flux de revenus dans le marché du logement qui est réparti de manière inégale géographiquement, spécifiquement dans les quartiers attractifs pour des touristes internationaux. Plusieurs quartiers de New-York ont perdu 3 % ou plus de leur stock de logements loués en location longue durée transformés en logement Airbnb.
<i>The rise of the sharing economy: Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry.</i> Journal of Market Research Journal of Marketing Research, Vol. 54	Zervas, G, Prosperio, D, Byers, JW	2016	Empirique	Austin	Impact causal sur les revenus hôteliers de l'ordre de 8 à 10 % en moyenne, Les hôtels les plus impactés sont les hôtels les moins onéreux et ceux ne recevant pas de touristes internationaux. .
<i>Is Home Sharing Driving up Rents? Evidence from Airbnb in Boston,</i> Journal of Housing Economics	Keren M. Horn, Mark Merante	2016	Empirique	Boston	La présence croissante d'Airbnb augmente les loyers demandés et l'évolution des loyers est induite par une baisse de l'offre de logements proposés à la location. Une augmentation d'un écart type des annonces Airbnb est associée à une augmentation des loyers demandés de 0,4 %.
<i>The professionalization of Airbnb in Madrid: far from a collaborative economy</i>	Gil & Sequera	2020	Empirique	Madrid	Airbnb à Madrid est dominé par des acteurs professionnels spécialisés dans le métier de la location d'appartements en location courte durée, qui opèrent principalement au sein du Quartier Central de la ville, et dont l'activité ne respecte pas les principes de l'économie du partage. Les hébergeurs avec plus de six annonces représentent moins de 5% de tous les hébergeurs, mais contrôlent plus de 30% du marché. Cette professionnalisation s'accroît avec le temps. Ces acteurs professionnels louent plus de biens entiers que les autres (76,44 % des biens pour les hôtes avec plus de 20 annonces, contre 59,87% pour les hôtes avec une seule annonce).
<i>The high cost of short-term rentals in New York City.</i> Policy report,	Wachsmuth, D, Chaney, D, Kerrigan, D.	2018	Empirique	New-York	3 années de croissance d'Airbnb (septembre 2014-août 2017) ont conduit à une hausse moyenne de 380 \$ du loyer médian à l'échelle de la ville. Dans les quartiers à forte croissance d'Airbnb, ce montant est considérablement plus élevé. .

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Short-term cities: Airbnb's impact on Canadian housing markets.</i> Policy report,	Wachsmuth, D, Kerrigan, D, Chaney, D.	2017	Empirique	Montréal, Toronto, Vancouver	Dans les régions de Montréal, Toronto et Vancouver, 81 000 annonces Airbnb ont été actives en 2016, et 51 000 en mai 2017. Les hôtes Airbnb des trois plus grandes régions métropolitaines du Canada ont réalisé un revenu collectif de 430 millions de dollars l'an dernier, soit une moyenne de 5 300 \$ par inscription et une augmentation de 55 % par rapport à l'année précédente. 13 700 maisons entières sont louées 60 jours ou plus par an sur Airbnb à Montréal, Toronto et Vancouver, dont chacune est peu susceptible d'être louée à des locataires à long terme.
<i>The impacts of Airbnb in Athens, Lisbon and Milan: a rent gap theory perspective</i> Current Issues in Tourism,	Alberto Amore , Cecilia de Bernardi & Pavlos Arvanitis	2020	Théorique	Athènes Lisbonne Milan	Les dynamiques du marché du logement et l'arrivée d'Airbnb modifient les populations urbaines dans les villes. Le développement d'Airbnb accélère les déplacements de population (processus de gentrification habituel) avec la transformation de certains quartiers en pure hébergement touristique. .
<i>Does Airbnb Disrupt the Private Rental Market? An Empirical Analysis for French Cities</i>	Kassoum Ayoub, Marie-Laure Breuillé, Camille Grivault	2019	Empirique	Bayonne, Lyon, Marseille, Montpellier , Nantes, Nice, Paris, Toulouse.	Fort hétérogénéité spatiale dans l'impact d'Airbnb sur le niveau des loyers dans les villes (de 0 % à 0,52 % de hausse des loyers imputable à l'intensité de l'activité d'Airbnb). Impact spécifique des loueurs de multiples biens sur la plateforme Airbnb, (1.2372 % de hausse des loyers à Paris imputable à ce type d'acteurs). La proportion de propriétaires-occupants a un effet négatif sur les niveaux de loyers (les loyers sont plus susceptibles d'augmenter dans les zones où la part de propriétaires-occupants augmente, qui correspondent à des zones moins attractives, que dans d'autres zones). Cela contredit le résultat de Barron et al (2017), mais le panel est différent (dans cet article, il est restreint aux centres des métropoles, où les logements sont le plus souvent loués entiers pour du tourisme).

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<p><i>Role of tourism and hotel accommodation in house prices</i>, Annals of Tourism Research Empirical Insights,</p>	<p>Perić, B.Š., Smiljanić, A.R., Kežić, I.,</p>	<p>2022</p>	<p>Empirique</p>	<p>UE</p>	<p>Cet article étudie l'influence du tourisme et de l'hébergement hôtelier sur les prix du logement dans 27 pays de l'UE sur la période de 2005 à 2018. Les résultats des données de panel dynamiques ont confirmé l'influence significative des déterminants des prix standards du logement : la croissance économique, le chômage et le crédit au secteur privé. secteur, tandis que la population ne joue pas un rôle significatif. Les résultats confirment empiriquement que le tourisme augmente significativement les prix des logements quels que soient les indicateurs utilisés. La principale conclusion est que l'hébergement hôtelier joue un rôle de tampon de la croissance des prix des logements causée par le tourisme. Les résultats obtenus ont fourni des preuves des interconnexions entre le tourisme, l'hébergement hôtelier et les prix du logement au niveau national.</p>
<p><i>Airbnb in the City" : assessing short-term rental regulation in Bordeaux</i></p>	<p>Calum Robertson, Sylvain Dejean, Raphaël Suire</p>	<p>2002</p>	<p>Empirique</p>	<p>Bordeaux</p>	<p>Cet article évalue empiriquement l'impact de la réglementation bordelaise sur l'activité de location de courte durée par le biais à la fois d'une méthode de différences dans les différences et d'une méthode de discontinuité spatiale. La réglementation a eu un effet de réduction de plus de 316 journées louées par mois et par quartier en moyenne. Cela équivalait à plus de la moitié d'un écart-type pré-réglementaire et 27 000 nuits passées par mois dans les locations de courte durée à travers la ville. Les tentatives de la ville de limiter l'activité découlant des annonces commerciales donnent des résultats mitigés, car les annonces de partage de logements conformes semblent également avoir modifié leur comportement. De plus, l'analyse aux points frontaliers de la ville montre l'existence d'effets d'entraînement potentiels sur les banlieues, ouvrant davantage la voie à la discussion sur l'efficacité de la conception d'une politique de location de courte durée standardisée. .</p>

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals,</i>	Shirley Nieuwland & Rianne van Melik	2018	Empirique	Amsterdam, Barcelone, Berlin, Paris, Londres, Anheim, Denver, Nouvelle-Orléans, New-York, San Francisco, Santa Monica	Les locations de courte durée peuvent perturber le secteur de l'hébergement traditionnel et déclencher des processus de gentrification. Les gouvernements locaux du monde entier ont du mal à régler les locations de courte durée et leurs externalités négatives. Ce document se concentre sur les principaux défis auxquels les villes sont confrontées lorsqu'elles traitent avec des plateformes de STR et sur la justification des différentes approches réglementaires. L'article compare les politiques de 11 villes européennes et américaines, puis zoom sur Denver pour voir comment elle régle l'impact d'Airbnb. La plupart des villes sont relativement souples envers les locations de courte durée avec peu ou pas d'interdiction, en limitant le nombre d'invités, de nuits et d'heures de location d'une propriété ou en exigeant certaines précautions de sécurité. L'application reste difficile en raison de la nature dynamique du marché STR et de la pratique en ligne.
<i>Airbnb and Rents: Evidence from Berlin</i>	Duso, T., Michelsen, C., Schäfer, M., and Tran, K. D.	2020	Empirique	Berlin	Les résultats suggèrent qu'un logement entier supplémentaire répertorié sur Airbnb à moins de 250 mètres d'un appartement locatif augmente le loyer mensuel moyen demandé par mètre carré d'au moins sept centimes. En se concentrant sur les annonces Airbnb très actives, l'impact estimé est encore plus important à 13 centimes par Airbnb supplémentaire. L'effet pourrait être plus important dans les districts avec une densité Airbnb plus faible
<i>Airbnb Usage Across New York City Neighborhoods: Geographic Patterns and Regulatory Implications</i>	P. A. Coles, M. Egedal, I. Gould-ellen, X. Li, and A. Sundararajan,	2017	Empirique	New-York	A mesure que l'utilisation a augmenté au fil du temps, les annonces Airbnb sont devenues plus dispersées géographiquement, bien que la centralité reste un prédicteur important de l'emplacement de l'annonce. Les quartiers dont le revenu médian des ménages est plus modeste ont également gagné en popularité et proposent de manière disproportionnée des listes de «chambres privées» (par rapport aux listes de «maisons entières»). Par rapport aux locations à long terme, les locations à court terme sont devenues relativement moins rentables au cours de la période étudiée. De plus, les locations à court terme semblent les plus rentables par rapport aux locations à long terme dans les quartiers périphériques à revenu intermédiaire.

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>Efficiencies and Regulatory Shortcuts : How Should We Regulate Companies like Airbnb and Uber ?</i> Stanford Technology Law Review	B. G. Edelman and D. Geradin	2016	Théorique	Non applicable	La régulation par exigences réglementaires des plateformes doit être maintenue (voire créée) lorsqu'elle est nécessaire pour corriger des défaillances du marché ou promouvoir d'importants objectifs de politique publique. De plus, si les plates-formes logicielles sont de facto exemptées des exigences qui s'appliquent aux fournisseurs de longue date, l'activité du marché se déplacera de manière prévisible vers la nouvelle sphère non réglementée - rendant les exigences simultanément non pertinentes et inefficaces. Toute exigence qui n'existe qu'en tant que norme sans volonté politique d'application sera inefficace
<i>Airbnb and its potential impact on the London housing market</i> Urban studies	Shabrina, Z., Arcaute, E., Batty, M	2022	Empirique	Londres	Plus de 2 % de toutes les propriétés à Londres, et jusqu'à 7 % dans certaines zones locales, sont utilisées à mauvais escient via Airbnb en tant que locations de vacances à court terme. Deuxièmement, la localisation de ces locations Airbnb particulières est négativement corrélée avec la diversité des types de logements et positivement corrélée avec le type de logement tel qu'un appartement dans les zones à fort parc locatif privé. Enfin, il est montré qu'une augmentation de 100 % de la densité d'éventuelles utilisations abusives d'Airbnb peut être associée à une augmentation allant jusqu'à 8 % du prix de location unitaire par chambre et par semaine, ce qui équivaut à une augmentation de prix moyenne de 90 £ par an.
<i>How does Airbnb affect local Spanish tourism markets?</i> Empirical Economics	Jiménez, J.L., Ortuño, A., Pérez-Rodríguez, J.V	2021	Empirique	31 villes espagnoles	Relation positive entre l'augmentation du nombre de propriétés proposées sur Airbnb et le volume implicite de touristes reçus par chaque ville, en particulier dans deux grandes villes (Madrid et Barcelone), en raison du taux d'occupation plus élevé d'Airbnb.

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
<i>The eruption of Airbnb in tourist cities: Comparing spatial patterns of hotels and peer-to-peer accommodation in Barcelona</i> Tourism Management	J. Gutiérrez, J. C. García-palomares, G. Romanillos.	2017	Empirique	Barcelone	L'analyse de l'autocorrélation spatiale bivariée révèle une relation spatiale étroite entre Airbnb et les hôtels, avec un schéma centre-périphérie marqué, bien qu'Airbnb prédomine autour de l'axe hôtelier principal de la ville et que les hôtels prédominent dans certaines zones périphériques de la ville. Autre constat intéressant, Airbnb capitalise davantage sur les avantages de la proximité avec les principales attractions touristiques de la ville que le secteur hôtelier.
<i>Decrease in the number of dwellings available for households and tourist pressure: the example of Barcelona</i> Téoros	Joan Sales-Favà, Paolo Chevalier, Antonio López-Gay and Juan A. Módenes	2020	Empirique	Barcelone	À l'échelle de la ville, la relation entre l'augmentation de logements à usage touristique et la stagnation, voire la diminution du nombre de ménages résidents a été testée et validée statistiquement. L'augmentation du stock de logements apparaît indispensable, mais insuffisante pour compenser la demande touristique tout en continuant d'assurer la présence de ménages résidents permanents à l'intérieur des limites de la municipalité barcelonaise.
<i>Airbnb in Paris : quel impact sur l'industrie hôtelière?</i>	Ewen Gallic, Vincent Malardé	2018	Empirique	Paris	Cet article propose une nouvelle méthodologie pour mesurer la pression concurrentielle exercée par Airbnb sur l'industrie hôtelière. Les résultats indiquent qu'une augmentation du nombre d'offres Airbnb à proximité d'un hôtel conduit celui-ci à diminuer son prix. Cet effet est amplifié les soirs de week-end.

Annexe VII

Étude	Auteurs	Date	Type d'étude	Lieux	Effets identifiés
Airbnb en Provence Alpes Côte d'Azur : un nouvel acteur pour l'économie du tourisme*	Jean-Charles Briquet-Laugier, Clémentine Chier, Sylvie Rochhia, Dominique Torre	2020	Empirique	Provence Alpes Côte d'Azur	L'étude des offres d'hébergements Airbnb en Provence Alpes Côte d'Azur montre que la plateforme a dynamisé la location touristique en facilitant l'entrée et la sortie de nouveaux acteurs sur le marché. Les taux de croissance des variables relatives à l'offre d'hébergements sont élevés jusqu'en 2017 puis commencent à diminuer ce qui révèle une certaine maturité de ce type de marché de la location touristique. Si la plateforme offre aux propriétaires la possibilité d'un revenu annuel moyen conséquent - de 5 000 à 8 000 € par annonce active selon les départements - le partage des revenus se fait de plus en plus au bénéfice des acteurs offrant plusieurs biens. L'arrivée à maturité du marché semble donc s'accompagner d'une « professionnalisation » des particuliers et d'une augmentation de la présence des professionnels (la majorité des annonces porte en effet sur des logements entiers et affiche une importante disponibilité dans l'année). On assiste aussi à un certain redéploiement de l'offre d'hébergements en dehors des lieux touristiques traditionnels. Les observations faites au niveau des EPCI ou de la ville de Nice montrent que la plateforme oriente une partie des flux touristiques vers certaines zones peu équipées en hébergements touristiques classiques. L'offre d'hébergements Airbnb, encore très concentrée dans certains mois de l'année et dans l'espace, tend à se diffuser dans les territoires non urbains ou les quartiers hors centre-ville. Pour autant, les revenus qu'elle redistribue se concentrent dans certaines zones attractives.

Source : Mission.

1.2.3. La multiplication de meublés de tourisme génère ainsi des impacts sur le marché du logement des communes touristiques et sur le parcours résidentiel des ménages résidents permanents

Il existe deux effets concomitants de la multiplication des locations de logements entiers comme meublés de tourisme, même si aucune étude économétrique n'a été menée de manière spécifique sur les zones touristiques françaises :

- ◆ l'arrivée, sur le marché des meublés de tourisme, d'acteurs quasi-professionnels (cf. supra) qui proposent des logements entiers sur une période longue (supérieure à 120 jours par an) provoque une forme de stérilisation du marché du logement limité des zones touristiques. Cela est renforcé par les caractéristiques des biens mis en location, qui sont principalement des studios/T2 (identifiés avec une chambre sur les plateformes d'intermédiation) ou des T3 ; la moyenne du nombre de chambres proposées sur Airbnb et Homeaway dans les zones touristiques -1,9 chambre par annonce est ainsi légèrement plus faible que celles de l'ensemble des offres de meublés touristiques proposés sur la France entière. Ces chiffres corroborent des éléments plus qualitatifs recueillis par la mission qui indiquent un assèchement, tant à la location qu'à la vente, de ce type de biens (studios, T2). L'étude menée par l'AUDAP au Pays basque montre ainsi que si les T1 représentent 5 % du parc de l'ensemble des résidences principales, ils représentent 11 % des locations meublées de courte durée (pour les T2, les chiffres sont respectivement 19 % contre 36 %)⁴⁴. Or, ces biens constituent le plus souvent la première étape d'un parcours résidentiel pour de jeunes ménages décohabitants, tant en location qu'à l'achat. Dès lors, la concurrence des usages s'exerce directement à l'encontre de ce type de résidents permanents ;
- ◆ d'autre part, l'impact haussier des meublés de tourisme sur le prix de l'immobilier désavantage également les jeunes ménages s'engageant dans un parcours résidentiel, en diminuant notamment leur capacité d'achat.

2. Ces impacts sur le marché du logement traditionnel ont incité les pouvoirs publics à mettre en place des outils de régulation de la location à courte durée

2.1. De nombreux outils ont progressivement été mis en place, à l'échelle mondiale, d'abord dans les principales destinations touristiques et les métropoles les plus tendues, pour limiter les locations de courte durée

2.1.1. L'assimilation à l'hôtellerie

L'impact de l'hébergement alternatif proposé par les plateformes d'intermédiation locative en termes d'hébergement touristique a conduit certaines autorités à aligner les contraintes réglementaires pesant sur l'hôtellerie sur ces nouveaux secteurs. Cela vise notamment à ne pas créer de surcoûts pour les hébergements touristiques traditionnels qui sont assujettis, en tant qu'hébergement collectif, à des normes strictes (notamment d'accessibilité ou de sécurité incendie).

⁴⁴ AUDAP, Dynamique des résidences secondaires et des locations de courte durée, Août 2019.

Annexe VII

À Québec, un propriétaire ou un locataire qui veut offrir un hébergement collaboratif dans sa résidence principale peut le faire pour un maximum de 90 jours par an, en obtenant un permis de la ville (50 \$ canadiens annuellement) sur présentation d'une preuve de résidence principale. En revanche, ceux qui offrent en location à court terme des logements qui ne sont pas leur résidence principale doivent se soumettre aux mêmes règles que tous les hôteliers en transformant leur résidence secondaire en résidence de tourisme : mêmes obligations réglementaires et fiscales (attestation de classification provinciale, permis municipal et la taxe provinciale sur l'hébergement). En cohérence, le zonage est ajusté par la création d'un seul usage qui regroupe les établissements hôteliers et les résidences de tourisme et qui porte l'appellation d'« établissement d'hébergement touristique général ».

La loi japonaise (« Minpaku ») assimile également, depuis juin 2018, la location de courte durée de meublés touristiques à de l'hébergement hôtelier, ce qui soumet ce type de location à l'obtention d'un agrément délivré par le gouvernement fédéral, en application des lois spécifiques au secteur de l'hôtellerie (notamment en matière de sécurité incendie). La mise en place de cette réglementation s'est accompagnée, en juin 2018, de la disparition de 80 % de l'offre d'Airbnb dans le pays⁴⁵.

L'impact de ce type de régulation sur l'activité touristique dépend fortement des conditions initiales, notamment du stock de capacités hôtelières « traditionnelles » sur le territoire concerné.

2.1.2. L'interdiction dans certains quartiers, ou la mise en place de quotas

Amsterdam interdit ainsi la location de meublés de tourisme dans trois quartiers du centre-ville. Barcelone a mis en place, pendant une certaine période, des moratoires dans les quartiers déjà denses en Airbnb : aucune nouvelle licence touristique ne pouvait être déployée dans certaines zones de l'hyper-centre. En 2017, le *Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico* (PEAUT) a ainsi été créé et transposé dans la loi. Il fixait à 9 600 le nombre de permis pouvant être délivrés à des logements loués à des fins touristiques et contrôlait leur répartition à travers la ville. À Las Vegas, aucun nouvel Airbnb ne peut être autorisé à moins de 200 mètres d'une annonce déjà existante.

À Vienne, un immeuble d'habitation ne peut contenir plus de 20 % d'appartements destinés à la location touristique dans certains quartiers de la ville. Par ailleurs, tous les voisins doivent donner leur autorisation.

2.1.3. L'interdiction des locations de courte durée dans des logements partagés ou entiers

De 2014 à 2018, la ville de Berlin a régulé de manière significative le marché du meublé touristique en déclarant que l'offre de logements était à risque dans toute la ville. En conséquence, elle a décidé d'interdire la conversion des appartements à partir de mai 2014. La ville a confirmé que l'interdiction avait eu un effet bénéfique, 2 500 logements touristiques ayant été remis sur le marché locatif traditionnel. Cette mesure a néanmoins été attaquée par des personnes souhaitant mettre en location leur appartement et par des propriétaires de résidence secondaire vivant ailleurs mais séjournant à Berlin occasionnellement contestant l'affirmation que la location de leurs appartements pendant leur absence retirait des logements du marché locatif berlinois (jugement en août 2016 aux dépens de la municipalité berlinoise)

⁴⁵ [Property Report | Why 80% of Japan's Airbnb listings have disappeared - Details \(property-report.com\)](#)

Annexe VII

La ville New-York interdit la location de courte-durée de logements entiers : dans les immeubles de classe A (de plus de 3 logements)⁴⁶ : ce type de logements est réservé à la résidence permanente (définie comme l'occupation par la même personne ou famille pendant plus de 30 jours consécutifs). La location de chambres privées ou de chambres partagées reste néanmoins autorisée : il faut que l'hôte soit présent.

2.1.4. La location occasionnelle d'un logement entier lorsque le résident principal est absent

Ce type de location est habituellement assorti d'un plafond compris entre 30 (Amsterdam) et 180 (Los Angeles) nuitées par an. Cela permet d'autoriser les occupants de leur résidence principale à générer un revenu complémentaire en mettant en location leur logement entier lorsqu'ils ne l'occupent pas (par exemple, durant leurs vacances) et ainsi de générer un revenu complémentaire. Une durée maximale est souvent prévue pour ne pas empêcher l'occupation pérenne du logement, même si la durée retenue par exemple par la ville de Los Angeles peut interroger cette notion de résident principal.

2.1.5. La limite de la location d'une partie du logement occupé par l'hôte

Il est possible, pour les villes, de réguler les locations de chambres. Amsterdam interdit par exemple la réception de plus de quatre voyageurs en même temps. À Berlin, les locations avec présence du propriétaire ne doivent pas représenter plus de 50 % de la surface du logement. À New-York, le partage d'un logement est limité à deux voyageurs payant simultanément, à condition que le logement ne soit pas soumis aux lois municipales d'encadrement des loyers.

2.1.6. Des restrictions sur certains types de logement

Plusieurs villes interdisent génériquement la location en tant que meublés de tourisme de logements sociaux, même si ces biens représentent la résidence principale des loueurs. C'est notamment le cas à Amsterdam ou à Vienne.

À Charleston, la réglementation dépend de l'importance historique du bâtiment où se situe l'annonce. Ainsi, dans les quartiers historiques, les immeubles doivent être inscrits sur le registre national des bâtiments historiques pour pouvoir accueillir des meublés touristiques. Dans le reste de la péninsule centrale de Charleston, ils ne peuvent pas être proposés dans des immeubles de moins de 50 ans.⁴⁷

2.1.7. Des mesures de modération financière

En Islande, la location d'un meublé de tourisme n'est possible sans détention d'une licence que pour 90 jours. Ce type de location non-professionnelle s'accompagne d'une limite au revenu pouvant être tiré de cette activité (1 million de couronnes islandaises, soit environ 7 000 € par an). Si un individu a deux propriétés répertoriées (exemples : une résidence principale et un chalet d'été), la période de location maximale (90 jours) et la limite de revenu maximum s'appliquent au revenu cumulé des deux annonces ensemble.⁴⁸

⁴⁶ [MultipleDwellingLaw.pdf \(nyc.gov\)](#)

⁴⁷ [STR-Ordinance-As-Amended-Approved-2018-043 \(charleston-sc.gov\)](#)

⁴⁸ Act No 85/2007 [Responsible hosting in Iceland - Airbnb Help Center](#)

2.2. La France a également mis en place des outils de régulation d'une manière graduelle

Le dispositif de régulation mis en place par la France s'est construit peu à peu, avec un renforcement de l'arsenal législatif au fil du temps (notamment par loi ELAN).

2.2.1. Connaître le parc de meublés de tourisme par le biais de l'obligation de déclaration

Qu'il soit classé ou non, tout meublé de tourisme doit obligatoirement, sur tout le territoire, **être déclaré** en mairie de la commune où il est situé : cette obligation est prescrite par l'article L. 324-1-1 du code du tourisme. Cette obligation préalable n'est pas obligatoire quand le logement loué est la résidence principale du loueur, sauf dans les communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable au sens des articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation et où le conseil municipal a délibéré en ce sens (cf. ci-dessous). La déclaration indique alors si le meublé de tourisme offert à la location constitue la résidence principale du loueur

C'est une simple information de la commune : dès réception, par la mairie, de la déclaration, un accusé-réception comprenant un numéro de déclaration est délivré sans délai.

Le défaut de déclaration préalable d'un meublé de tourisme est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 450 €. Les infractions sont constatées par les agents assermentés du service municipal.

Chaque commune devrait donc disposer de l'information du nombre de meublés de tourisme sur son territoire. A ce stade, elle ne dispose en revanche pas de l'information sur le nombre de locations effectivement générées ou du prix moyen de la nuitée. En ce sens, cette information reste donc relativement pauvre et ne suffit pas pour estimer l'impact de ce type de location sur le marché du logement, ne permettant qu'un calcul de ratio de nombre de meublés par habitant ou en proportion de résidences principales. Il reste donc difficile pour un maire ou une intercommunalité de poser un diagnostic et de prendre des mesures à ce niveau d'information.

Par ailleurs, le niveau faible de sanction n'est pas réellement dissuasif au vu des gains potentiels de location touristique, ce qui peut conduire à une sous-déclaration : l'amende de 450 € correspond, par exemple, à un revenu de sept jours de location (en prenant l'hypothèse d'un prix moyen par nuitée à 65 €, ce qui est très conservateur pour certaines zones touristiques).

L'absence de partage d'information entre les collectivités et les services fiscaux (ces derniers ne vérifient pas que le bien générant des revenus locatifs a fait l'objet d'une déclaration en mairie et ne transmettent pas l'information à la commune de la génération de revenus locatifs par un particulier) ne permet pas d'identifier les cas d'absence de déclaration, notamment dans la mesure où il n'est pas actuellement possible de distinguer fiscalement les locations de meublés touristiques des locations de meublés (sauf pour les meublés classés, qui sont nécessairement déclarés) et que la location saisonnière d'une résidence principale est-elle exempte de toute forme d'obligation de déclaration. Dès lors, le contrôle effectif de cette déclaration préalable semble difficile et le nombre de déclarations ne peut qu'être considéré comme un minorant du parc de logements réellement mis en location de courte durée, et par voie de conséquence comme un instrument de régulation non totalement couvrant de l'objet et de la vocation des outils mis à la disposition des pouvoirs publics.

Annexe VII

2.2.2. Quantifier le phénomène par l'enregistrement des meublés de tourisme et autorisation de changement d'usage

L'article L. 324-1-1 du code du tourisme permet par ailleurs à un conseil municipal de rendre obligatoire, par délibération, un enregistrement auprès de la commune pour toute location d'un meublé de tourisme.

Les communes tendues labellisées comme touristiques (cf. annexe 1) concernées sont, en 2022, les suivantes (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Liste des communes ayant mis en place le numéro d'enregistrement

Commune recensée comme ayant régulièrement délibéré sur la mise en place du numéro d'enregistrement et de la limite de location à 120j pour les résidences principales	Commune labellisée comme touristique
Achères	N
Ahetze	N
Aix-en-Provence	N
Albi	N
Anglet	O
Angoulins-sur-Mer	O
Annecy	O
Arbonne	N
Arcangues	N
Arles	O
Ascaïn	N
Aytré	O
Bassussarry	N
Batz-sur-Mer	O
Bayonne	O
Beaune	N
Biarritz	O
Bidart	O
Biriatou	N
Bordeaux	N
Boucau	O
Boulogne-Billancourt	N
Buchelay	N
Châtelailon-Plage	O
Chaville	N
Ciboure	O
Colmar	N
Conflans-Sainte-Honorine	N
Courbevoie	N
Créteil	N
Cuers	N
Deauville	O
Dompierre-sur-Mer	N
Frontignan	O
Guéthary	O
Hendaye	O
Issou	N
Issy-les-Moulineaux	N
Istres	O
Jatxou	N
La Baule	O
La Garenne-Colombes	N

Annexe VII

Commune recensée comme ayant régulièrement délibéré sur la mise en place du numéro d'enregistrement et de la limite de location à 120j pour les résidences principales	Commune labellisée comme touristique
La Rochelle	O
Lagord	N
Lahonce	N
Larressore	N
Le Castellet	O
Les Sables d'Olonne	O
Levallois-Perret	N
Lille	N
Lyon	N
Marseille	O
Martigues	O
Menton	O
Meudon	N
Montpellier	N
Mouguerre	N
Nanterre	N
Nantes	N
Neuilly-sur-Seine	N
Nice	O
Nieul-sur-Mer	O
Nîmes	N
Orgeval	N
Paris	N
Périgny	N
Poissy	N
Puilboreau	N
Puteaux	N
Reims	N
Roquebrune-Cap-Martin	O
Rueil-Malmaison	N
Saint-Cannat	N
Saint-Cyr-sur-Mer	O
Saint-Jean-de-Luz	O
Saint-Malo	O
Saint-Maurice	N
Saint-Paul-de-Vence	O
Saint-Pierre d'Irube	N
Salles-sur-Mer	N
Sète	O
Sèvres	N
Strasbourg	N
Toulouse	N
Troyes	N
Urcuit	N
Urrugne	N
Ustaritz	N
Versailles	O
Villefranche	N
Villeneuve-Loubet	O

Annexe VII

Commune recensée comme ayant régulièrement délibéré sur la mise en place du numéro d'enregistrement et de la limite de location à 120j pour les résidences principales	Commune labellisée comme touristique
Villennes-sur-Seine	N

Source : Liste UNPLV en date du 21 janvier 2022⁴⁹.

Cette possibilité, ouverte par la loi pour une République Numérique et par la loi ELAN a d'abord été saisie par les grandes métropoles (Paris, Bordeaux, Lyon, Toulouse, Strasbourg, Lille), puis dans un second temps par des villes touristiques (La Rochelle, Anglet, St-Malo, Arles, Nîmes...).

Le non-respect de la procédure d'enregistrement est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 5 000 €. Les infractions sont constatées par les agents assermentés du service municipal ou départemental (à Paris et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) du logement (articles L. 621-1 à 6 du CCH).

C'est un dispositif de déclaration, qui ne permet pas, en lui-même, de limiter le nombre d'offres. En effet, dès réception d'une déclaration, celle-ci donne lieu à la délivrance sans délai par la commune d'un accusé-réception comprenant un numéro de déclaration. Le dispositif ne trouve sa capacité de régulation que parce qu'il nécessite un préalable : la mise en place, par la commune, **d'une procédure d'autorisation de changement d'usage des locaux d'habitation**.

L'usage d'un bâtiment ou d'un logement, concerne son profil juridique et l'utilisation qui en est faite. La notion d'usage est définie et encadrée par le code de la construction et de l'habitation. L'encadrement de l'usage des logements au sein d'une commune, permet de contrôler la répartition et l'équilibre entre le nombre de logements d'habitation et le reste des utilisations de bâtiments (par exemple par rapport aux bâtiments de bureaux). Le changement d'usage ne concerne que les cas où un local d'habitation est converti pour un autre usage (ex : utilisation d'un logement d'habitation comme local professionnel) et ne concerne pas les cas où l'activité professionnelle, même commerciale, est exercée par l'occupant ayant sa résidence principale dans le local lorsqu'elle ne s'accompagne d'aucun accueil de clientèle ni de réception de marchandises.

Or, le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation⁵⁰ de manière répétée pour de courtes durées⁵¹ à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage (d'un usage d'habitation à un usage hôtelier), qui peut donc être soumis à autorisation⁵². L'objectif, pour les communes, est ainsi de contrôler l'usage réalisé du logement et par là même de réguler le marché de la location touristique, pour limiter les effets négatifs des meublés de tourisme sur le marché du logement (hausse des loyers et phénomène d'éviction, notamment). Lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, l'autorisation de changement d'usage n'est pas nécessaire pour le louer pour de courtes durées (l'usage principal du logement restant celui de résidence principale de l'hôte). L'autorisation préalable de changement d'usage est à l'inverse obligatoire dès la première nuitée pour les résidences secondaires.

⁴⁹ <https://www.unplv.fr/2022/01/21/lunplv-sengage-a-veiller-au-respect-de-lencadrement-de-la-location-meuble-touristique-dans-92-villes-en-2022/>

⁵⁰ Les locaux destinés à l'habitation sont constitués des logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location standard ou dans le cadre d'un bail mobilité.

⁵¹ La jurisprudence Cali Apartments a précisé tant la notion de répétition (elle doit s'entendre de locations au nombre d'au moins deux mois dans l'année) et de courte durée (toute location inférieure à un an, à l'exception de la location à un étudiant pendant neuf mois, d'un bail mobilité d'un à dix mois ou de la location d'une résidence secondaire dans la limite de 120 jours dans l'année).

⁵² Article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe VII

Pour l'application de l'autorisation de changement d'usage, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. Les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés. Dans les faits, c'est au requérant (en l'occurrence, les communes) de prouver que le bien est bien une habitation au 1^{er} janvier 1970. Le tribunal administratif a en l'occurrence fixé un certain nombre de critères, notamment que la preuve comporte le nom de l'occupant, le loyer versé au 1^{er} janvier 1970 et la date d'entrée dans les lieux ; autant de mentions parfois difficiles à fournir pour une commune⁵³. Cela explique qu'une application efficiente de l'article L. 631-7 soit délicate : plusieurs procès intentés par la Ville de Paris se traduisent par des échecs⁵⁴. Il conviendrait peut-être de supprimer cette référence à 1970 (pour faire référence à une période plus récente), ou à inverser la charge de la preuve pour rendre cette mesure d'application plus efficace.

Les collectivités ont ainsi la capacité à réguler les autorisations de changement d'usage. Ainsi, la communauté d'agglomération du Pays basque interdit les changements d'usage des logements ayant bénéficié d'une aide publique dans le cadre de programmes d'amélioration de l'habitat ou d'accession sociale à la propriété. La ville de St Malo a également interdit les changements d'usage aux logements faisant l'objet d'un conventionnement en application de l'article L. 351-2 et l'article R. 321-23 du code de la construction et de l'habitation et aux logements qui ont fait l'objet de subventions, notamment de l'ANAH, sauf engagement du propriétaire de rembourser au *pro rata temporis* des subventions perçues.

Si cette procédure est définitive, l'article L. 631-7-1 prévoit également la possibilité de mise en place, par délibération du conseil municipal, d'un régime **d'autorisation temporaire de changement d'usage** permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. La délibération fixe les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble. Elle détermine également les critères de cette autorisation temporaire, qui peuvent porter sur la durée des contrats de location, sur les caractéristiques physiques du local ainsi que sur sa localisation en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Ces critères peuvent être modulés en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire personne physique. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement.

⁵³ [Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 18 février 2021, 19-11.462, Publié au bulletin - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁵⁴ [Le Figaro Immobilier annonce qu'un procès sur deux intenté par la ville de Paris se traduit par un échec. Locations Airbnb illégales: le semi-échec qui contrarie la mairie de Paris - Figaro Immobilier \(lefigaro.fr\)](#)

Annexe VII

La commune de Saint-Malo a ainsi choisi de différencier quatre secteurs géographiques en fonction de l'intensité des locations touristiques de courte durée ⁵⁵(cf. encadré 3). La définition de ces secteurs repose sur une analyse à l'échelle des quartiers Iris de l'Insee, du nombre de numéros d'enregistrement délivrés à des meublés touristiques au 31 mars 2021 et du nombre de dossiers instruits par la commune concernant les demandes de changement d'usage de décembre 2019 jusqu'au 31 mars 2021. Chaque secteur se voit bénéficier d'un nombre maximum de logements pouvant être autorisés à la location meublée touristique, chaque personne physique ne pouvant par ailleurs faire qu'une seule demande de changement d'usage. La mise en place de tels quotas fait l'objet de recours devant le tribunal administratif, certains propriétaires et associations (UNPLV⁵⁶, notamment) considérant qu'une telle mesure n'est pas prévue, à strictement parler, par la réglementation.

Encadré 3 : La réglementation d'usage mise en place par la commune de St Malo

L'autorisation temporaire de changement d'usage pour les locations meublées de courtes durées est délivrée à titre personnel et incessible dans la limite d'une seule demande par personne physique propriétaire et pour une durée de trois ans. Les personnes morales ne peuvent donc pas solliciter d'autorisation temporaire.

Quatre secteurs géographiques (A, B, C et D) ont été arrêtés en fonction de l'intensité des locations touristiques de courte durée. Ce nombre maximum de logements correspond à un pourcentage fixé par rapport à l'ensemble des logements recensés par l'Insee (nombre de résidences principales 2017).

Le 24 février 2022, le Conseil Municipal a approuvé un nouveau règlement modifiant le pourcentage des logements pouvant être autorisés à la location meublée touristique de courte durée dans le secteur B. A compter du 25 février 2022, les pourcentages de logements pouvant être simultanément autorisés à être donnés en location meublée pour de courtes durées sont ainsi fixés :

- ◆ secteur A - Intra-Muros (en orange sur la carte) : 12,5 % ;
- ◆ secteur B - secteur littoral : quartiers de Paramé Centre-Rochebonne, le Sillon Courtoisville, Rotheneuf-Le Pont, Saint-Servan Ouest, Saint-Servan-Nord (en jaune sur la carte) : 7,5 % ;
- ◆ secteur C - secteur urbain rétrolittoral : quartiers de Paramé Rural, la Gare-Marville, le Clos-Cadot-l'Espérance, Saint-Ideuc-La Haize, Paramé Est, Paramé Sud, Rocabey (en rose sur la carte): 3 % ;

⁵⁵ [Modèle délibération \(ville-saint-malo.fr\)](#) et [Règlement municipal -changment-dusage-2022-1.pdf \(ville-saint-malo.fr\)](#).

⁵⁶ L'Union Nationale pour la Promotion de la Location de Vacances (UNPLV) regroupe les acteurs de la location de vacances de particulier à particulier. Elle regroupe, notamment, Abritel, Clévacances, Airbnb, Homelidays, Seloger Vacances, Leboncoin.

Annexe VII

- ◆ secteur D - autres secteurs urbains et secteurs ruraux : Saint-Servan Sud, Saint-Servan Rural, La Flourie-Lorette, Zone industriel Sud, l'Hôpital, Bellevue-La Guymauvière, La Madeleine-La Hulotais, La Découverte (en violet sur la carte) : 1 %



La répartition géographique des zones montre le souhait de préserver le rétro-littoral, où demeurent les populations permanentes, tandis que l'intra-muros et le littoral, qui sont les zones les plus attractives pour les touristes (et où les résidences secondaires sont les plus nombreuses) font l'objet d'une régulation moins forte.

Le règlement précise également les modalités de soumission et d'obtention d'une autorisation, notamment en cas d'atteinte du quota. Ainsi, si le nombre maximum de logements susceptibles d'obtenir une autorisation dans le secteur considéré n'est pas atteint à la date de réception d'un dossier complet et si l'autorisation ne peut être refusée pour une autre raison, l'autorisation de changement d'usage est accordée pour une durée de trois ans à compter de sa notification. A l'inverse, si le nombre maximum de logements pouvant être autorisés à la location meublée touristique dans un secteur est atteint, une décision de refus est notifiée au pétitionnaire. Son dossier est conservé et classé par le service compétent de la Mairie par ordre chronologique d'enregistrement des dossiers complets de demandes d'autorisation.

Cela permet, lorsque de précédentes autorisations sont devenues caduques et que le nombre maximum de logements pouvant être autorisés à la location meublée touristique dans un secteur n'est plus atteint, de demander en priorité au propriétaire placé en première position sur la liste tenue par ordre chronologique d'enregistrement des dossiers de demandes d'autorisation de confirmer sa demande.

Au terme des trois ans de validité d'une autorisation conférée au titre du règlement communal, le propriétaire concerné, personne physique, sera prioritaire pour obtenir une nouvelle autorisation, à la double condition de justifier qu'il est bien toujours propriétaire et que le pourcentage maximum prévu dans le même secteur n'est pas atteint.

Source : Mission.

Annexe VII

La communauté d'agglomération Pays basque prévoyait dans son précédent règlement⁵⁷ (valable jusqu'au 31 mai 2022), que des autorisations de changement d'usage en meublé de tourisme pouvaient être accordées à titre temporaire (pour trois ans) dans un nombre limité par propriétaire personne physique sur une même commune, selon les modalités suivantes (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Modalités d'autorisation du changement d'usage – communauté d'agglomération Pays Basque – règlement 2019

Limitation du nombre d'autorisation(s) préalable(s) de changement d'usage par propriétaire	Commune
1 logement par propriétaire	Anglet, Biarritz, Bidart, Guéthary, Ciboure, Urrugne, Saint-Jean de Luz, Hendaye
2 logements par propriétaire	Ahetze, Arbonne, Ascain, Arcangues, Bassussary, Bayonne
Pas de limitation	Birriatou, Boucau, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, St Pierre d'Irube, Urcoit, Ustariz, Villefranque

Source : Règlement de la communauté d'agglomération Pays Basque fixant les critères et les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées en date du 28 septembre 2019.

Le local à usage d'habitation bénéficiant de cette autorisation temporaire ne change pas de destination, au sens du troisième alinéa de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire qu'il demeure un bien à destination de construction « habitation ». Dès lors, notamment dans les communes qui ont modifié leur réglementation de l'urbanisme pour inclure dans la destination « hôtels » les locations meublées de courte durée, l'autorisation temporaire de changement d'usage permet au propriétaire du bien de ne pas avoir à déclarer le changement de destination de son logement et de ne pas avoir à solliciter d'autorisation de location de son local. Cette autorisation temporaire permet donc une forme de flexibilité.

L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la procédure de changement d'usage ne s'applique que dans les communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts de Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Néanmoins, l'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN », et en particulier de son article 146, étend la possibilité de mise en place de la procédure d'autorisation de changement d'usage :

- ◆ dans les communes de moins de 200 000 habitants, par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ;
- ◆ pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal.

Ces dispositions peuvent également, dans les mêmes conditions, être rendues applicables sur une partie seulement de la commune.

⁵⁷ Article 4 du règlement de la communauté d'agglomération Pays Basque fixant les critères et les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées en date du 28 septembre 2019.

2.2.3. Réguler le ratio du nombre de meublés par rapport au nombre de logements permanents par l'obligation de compensation

Les collectivités peuvent également réguler la location touristique meublée en mettant en œuvre l'obligation de compensation. L'article L. 631-7-1 prévoit ainsi que l'autorisation préalable au changement d'usage délivrée par le maire de la commune peut être subordonnée **à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage**, le demandeur proposant la compensation sur son propre patrimoine ou sur le patrimoine d'un tiers qui lui cède cette possibilité à titre onéreux ou gratuit. Il s'agit donc de transformer en logement des locaux non dévolus à l'habitation (bureau, commerce...), de construire un nouveau logement ou de réhabiliter un logement inhabitable, afin de reconstituer la «perte» d'un logement occupé par l'activité commerciale de location touristique par la création d'un autre logement.

Alors que l'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel, et qu'elle cesse donc de produire son effet lorsqu'il est mis fin, par le propriétaire, à la mise en location de meublé touristique, le titre est attaché au local et non à la personne, lorsque l'autorisation de changement d'usage est subordonnée à une compensation, Les locaux offerts en compensation sont par ailleurs mentionnés dans l'autorisation.

Peu de communes se sont saisies de cette possibilité, qui est dénoncée par les acteurs du tourisme comme une interdiction de fait d'exercer leur activité. A la date de la mission, hors les grandes métropoles (Paris, Lyon, Bordeaux, Nice...) seule Colmar et la communauté d'agglomération du Pays basque mettent en œuvre cette mesure.

La mise en œuvre des mesures de compensation permet pourtant des formes de modulation :

- ♦ elle permet de différencier personne physique et personne morale. La ville de Colmar impose une compensation dès le 1^{ier} changement d'usage aux personnes morales⁵⁸ mais uniquement à partir du 2^{ième} logement pour les personnes physiques ;
- ♦ elle permet d'exclure certains biens de l'obligation de compensation, par exemple, les meublés de tourisme donnés le reste de l'année en location en bail mobilité, ce qui permet ainsi de favoriser le logement étudiant dans les villes où c'est un enjeu : cette disposition est choisie tant par la communauté d'agglomération du Pays basque (cf. encadré 4) que par la ville de Colmar.

Encadré 4 : L'autorisation de changement d'usage soumise à compensation mise en place dans la communauté d'agglomération du Pays Basque

La communauté d'agglomération du Pays basque a ainsi décidé, le 5 mars 2022⁵⁹, de conditionner l'autorisation de changement d'usage, qu'elle avait mis en place en 2019, à une obligation de compensation, constatant que la réglementation mise en place en 2019 n'avait pas suffi à freiner la dynamique de développement des meublés de tourisme (les opposants à la mesure de compensation argue que cette réglementation n'a pas pu produire ses effets faute de contrôles appropriés – point qui sera jugé au fond, des recours ayant été engagés contre la délibération de 2022).

⁵⁸ [reglement-et-plan-changement-usage-meubles-tourisme.pdf \(colmar.fr\)](#)

⁵⁹ Règlement de la communauté d'agglomération pays basque fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles l. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, [Revision-reglement-CU.pdf \(paysbasque-location.fr\)](#)

Annexe VII

Si la communauté d'agglomération du Pays basque comprend 158 communes, le dispositif de changement d'usage soumis à compensation ne s'applique que sur 24 d'entre elles : Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussarry, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriadou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre d'Irube, Urcuit, Ustaritz et Villefranque. Cette distinction géographique se fonde sur le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants, définissant des zones où le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens et le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social traduisent un marché tendu du logement (cf. annexe zonage).

Cette obligation de compensation s'applique tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (SCI, SARL) et le local doit être de surface au moins équivalente à celui faisant l'objet d'une location saisonnière et être situé dans la même commune. Les locaux commerciaux situés en rez-de-chaussée ne pourront pas servir de compensation, afin de favoriser le maintien de commerces de proximité. Par ailleurs, les locaux proposés en compensation ne pourront pas être issus d'un changement de destination d'un bien initialement à usage d'habitation vers la destination commerce, bureau, ou autre, opéré au titre du code de l'urbanisme depuis moins de 5 ans, à compter de la date de réception de la demande.

Le règlement n'a pas d'effet rétroactif : les autorisations délivrées restent opposables jusqu'à l'expiration de la date de validité prévue dans le cadre de l'arrêté de 2019. A leur expiration, le propriétaire devra se conformer au présent règlement en déposant une nouvelle demande d'autorisation s'il souhaite poursuivre son activité de location de meublés de tourisme

Source : Mission.

Pour l'application de la procédure de changement d'usage, une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. A Paris, la ville distingue ainsi des zones où la compensation est due à un pour un (même surface de logement compensé), des zones où les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface double de celle faisant l'objet de la demande du changement d'usage et des arrondissements où le nombre de numéros d'enregistrements délivrés par la Ville est supérieur à 50 pour 1 000 résidences principales, où les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface triple de celle faisant l'objet de la demande de changement d'usage.

Les sanctions en cas de non-respect se sont alourdies : alors que l'amende était, avant 2016, de 25 000 €, elle est désormais de 50 000 € par local concerné⁶⁰ Le président du tribunal peut également ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai qu'il fixe.

La mise en place de cette réglementation de plus en plus dissuasive s'est accompagnée de contrôles et de contestations de la conformité de cette réglementation notamment avec le droit européen. L'arrêt « Cali Apartments » de la Cour de justice de l'Union Européenne, en date du 22 septembre 2020, a permis d'établir la conformité de la réglementation française en matière d'autorisation de changement d'usage et de compensation (cf. encadré 5).

⁶⁰ Article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation.

Encadré 5 : L'arrêt Cali Apartments

La société civile immobilière Cali Apartments, propriétaire d'un studio meublé à Paris, a été assignée par la ville de Paris devant le juge judiciaire en paiement d'une amende pour avoir consenti des locations « *de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile* », sans avoir sollicité et obtenu l'autorisation de changement d'usage prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Condamnée par le juge des référés puis par la cour d'appel au paiement d'une amende, les requérants ont formé un pourvoi en cassation dans lequel ils soulèvent la non-conformité de la réglementation française (articles L. 631-7 al. 6 et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation) à la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (entrave au principe de libre prestation de services).

Par un arrêt du 15 novembre 2018, la Cour de cassation a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle portant sur l'applicabilité de cette directive à la location, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile. La question préjudicielle posée était la suivante : l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constitue-t-il une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une mesure nationale soumettant à autorisation, dans certaines zones géographiques, la location de meublés touristiques ?

La CJUE présente, dans son arrêt du 22 septembre 2020, une analyse en plusieurs temps. Elle commence par caractériser que la restriction de la libre prestation du service concerné (la location du meublé touristique) par la mise en place d'un régime d'autorisation est (i) non discriminatoire (ii) justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général (iii) proportionnée à cet objectif d'intérêt général. Ce régime d'autorisation doit aussi reposer sur des critères clairs, non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance ainsi que transparents et accessibles. La reconnaissance d'une raison impérieuse d'intérêt général s'inscrit dans une ligne de jurisprudence⁶¹ de la Cour, qui avait déjà reconnu que des exigences relatives à la politique du logement social et tendant à lutter contre la pression foncière, tout particulièrement lorsqu'un marché spécifique connaît une pénurie structurelle de logement et une densité de population particulièrement élevée, peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général

Dès lors que le gouvernement français a mis en évidence que l'activité de location de locaux meublés de courte durée a un effet inflationniste significatif sur le niveau des loyers en particulier à Paris, mais également dans d'autres villes françaises, tout particulièrement lorsqu'elle émane de loueurs proposant à la location deux logements entiers ou plus, ou un logement entier plus de 120 jours par an, la Cour considère que la réglementation française est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location. La Cour précise que la réglementation française mise en cause est par ailleurs proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que celui-ci ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante : un régime de contrôle a posteriori interviendrait ainsi trop tardivement pour avoir une efficacité réelle sur le marché du logement, où la pénurie de logement constitue un problème de court-terme.

Les requérants soulevaient également la proportionnalité des mesures de compensation, et la CJUE a également dû évaluer si cette obligation n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif d'amélioration du marché du logement. La CJUE indique qu'il appartient au juge national de vérifier, à la lumière de l'ensemble des éléments à sa disposition,

⁶¹ Arrêts du 1er octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, point 30, ainsi que du 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, points 50 à 52.

tout d'abord, si cette faculté répond effectivement à une pénurie de logements destinés à la location de longue durée, constatée sur les territoires concernés. La Cour insiste sur l'importance des études objectives mettant en évidence le fait que l'obligation de compensation permet aux autorités locales de répondre à une situation où la demande de logements destinés à l'habitation résidentielle à des conditions économiques acceptables peine à être satisfaite en raison notamment du développement de la location de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuée de manière répétée et pour de courtes durées. La Cour insiste aussi sur l'importance d'apprécier l'obligation de compensation (et notamment la quantité de surface de logement devant être remise sur le marché) en prenant en considération, notamment, la sur-rentabilité généralement constatée de l'activité de location de meublés touristiques par rapport à la location de locaux destinés à l'habitation résidentielle. La Cour note enfin que l'obligation de compensation que l'autorité locale concernée peut choisir d'imposer ne prive pas le propriétaire d'un bien destiné à la location d'en retirer les fruits, dès lors qu'il dispose en principe de la faculté de louer celui-ci non pas en tant que local meublé à l'usage d'une clientèle de passage, mais en tant que local à l'usage d'une clientèle y établissant sa résidence, activité certes moins rentable, mais à laquelle ne s'applique pas cette obligation de compensation.

La CJUE détermine donc que **la réglementation relative au changement d'usage mise en place par la ville de Paris en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation est conforme au droit européen et justifiée par la rareté des logements parisiens destinés à la location de longue durée.**

Source : Mission.

Il demeure que la compensation ne peut s'appliquer que s'il existe, dans la commune considérée, un stock de locaux à usage professionnel pouvant être transformés en logement. L'estimation de la présence (et de l'ampleur de ce stock) devrait être un préalable, par les communes, pour identifier si l'obligation de compensation est possible à mettre en œuvre pour les personnes souhaitant exercer l'activité de location de courte durée.

2.2.4. Protéger les commerces essentiels par le biais de l'autorisation de location d'un local à usage commercial

Au titre de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme, il existe plusieurs destinations des constructions existantes :

- ♦ une destination de construction « habitation » qui comprend les deux sous-destinations « logement » et « hébergement » ; la première recouvrant les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages, la seconde recouvrant les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service (maisons de retraite, résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie) ;
- ♦ une destination de construction « commerce et activité de service » qui comprend notamment la sous-destination « hôtels », qui recouvre les établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services, et la sous-destination « autres hébergements touristiques », qui recouvre les constructions autres que les hôtels destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs.

Annexe VII

Les meublés de tourisme relèvent, au sens de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme :

- ◆ de la sous-destination logement, s'il s'agit de logements loués moins de 120 jours par an et ne proposant pas de prestations hôtelières⁶² ;
- ◆ de la sous-destination autres hébergements touristiques, s'il s'agit de logements loués plus de 120 jours par an ou proposant des prestations hôtelières ou réunissant ces deux conditions.

L'article L. 324-1-1 du code du tourisme prévoit que, sur le territoire des communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement, une délibération du conseil municipal peut **soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme**. L'objectif est d'éviter la pénurie de locaux commerciaux nécessaires à la population permanente, cette pénurie pouvant être générée par la transformation de ces locaux commerciaux en meublés de tourisme. La littérature économique montre en effet que, l'augmentation du nombre de logements à usage touristique dans un quartier va de pair avec un changement du type de commerces qui y sont implantés (Bock⁶³ 2015) .En effet, si la procédure de changement d'usage protège efficacement les logements, les locaux commerciaux peuvent en règle générale être loués comme meublés de tourisme librement, sans limite de durée.

L'article L. 324-1-1 du code du tourisme prévoit également que, lorsque la demande porte sur des locaux **soumis à autorisation préalable au titre d'un changement de destination** relevant du code de l'urbanisme, l'autorisation de location du local en tant que meublé de tourisme tient lieu d'autorisation au titre du changement de destination. Il est en effet possible, pour les communes, de spécifier dans leurs plans locaux d'urbanisme que la transformation de logements en locations meublées de courte durée est assimilée à de l'hébergement hôtelier, soit une destination « commerce et activités de service ». Ainsi, à Paris⁶⁴, un propriétaire souhaitant pratiquer la location meublée de courte durée d'un logement doit faire une déclaration préalable de changement de destination au titre du code de l'urbanisme, et par la suite déposer une demande de changement d'usage au titre du code de la construction et de l'habitation⁶⁵.

Si le code prévoit un critère explicite de caducité de l'autorisation (si celle-ci n'est pas suivie d'une mise en location dans un délai de trois ans suivant sa délivrance), il ne prévoit pas explicitement de critères de refus. Il prévoit en effet que l'autorisation est délivrée au regard des objectifs de protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, par le maire de la commune dans laquelle est situé le local. Il ouvre donc la possibilité au maire de refuser l'attribution de l'autorisation en cas de déséquilibre entre habitat et services. Ainsi, à Paris, la délivrance de l'autorisation n'est possible que si la transformation du local ne contribue pas à rompre l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, déterminé par les critères suivants :

- ◆ la densité de meublés touristiques : nombre de numéros d'enregistrement délivrés par rapport au nombre de résidences principales, nombre de demandes d'autorisations d'urbanisme de changement de destination de commerce en hébergement hôtelier au cours des cinq dernières années ;

⁶² Définies au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts, c'est-à-dire comme proposant au moins trois des prestations suivantes : petit-déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception, même non personnalisée, de la clientèle

⁶³ The changing nature of city tourism and its possible implications for the future of cities, Bock K, European Journal of Future Research, 2015.

⁶⁴ [f21a7e1a5a986b2711831c5890d0cc37.pdf \(paris.fr\)](https://www.paris.fr/sites/default/files/atoms/files/f21a7e1a5a986b2711831c5890d0cc37.pdf)

⁶⁵ Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations visant la location de locaux à usage commercial en meublés de tourisme en application de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, adopté le 15/12/2021 par le Conseil de Paris et publié au Bulletin Officiel de la Ville de Paris le 18/01/2022 (délibération 2021 DLH 460).

Annexe VII

- ◆ la densité et de la diversité de l'offre commerciale du secteur : présence d'une zone de redynamisation commerciale, densité commerciale par types de commerces sur le secteur, densité de l'offre hôtelière existante.

Il est donc de la responsabilité de la commune d'explicitier les difficultés particulières qu'elle rencontre (par exemple : pénurie d'espaces commerciaux, notamment pour satisfaire les besoins de la population permanente, ou autres effets négatifs d'une surconcentration de meublés de tourisme).

2.2.5. Limiter l'utilisation des résidences principales comme location de meublés touristiques par la régulation du nombre de nuitées et la responsabilisation des plateformes

Au titre de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable, toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme qui est déclaré comme sa résidence principale ne peut le faire au-delà de 120 jours au cours d'une même année civile, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure. Cette limitation ne s'applique pas aux autres types de logement (résidences secondaires ; meublés destinés à une activité de tourisme).

Cette limitation à 120 jours correspond à la durée maximale ne faisant pas perdre au bien son caractère de résidence principale. La direction générale des entreprises fait valoir que la diminution de ce seuil pourrait être considérée comme ayant pour effet de constituer une barrière à l'entrée au profit de l'industrie hôtelière sans protéger davantage l'habitat permanent et porter par ailleurs une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté offerte au propriétaire de disposer librement de son bien. La mission considère donc qu'il convient de ne pas abaisser ce seuil.

Cette limitation du nombre de nuitées offertes à la location touristique de la résidence principale s'accompagne d'un droit d'information de la commune auprès du loueur. Ainsi, la commune peut demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué, ce qui permet à la commune de vérifier le respect de cette obligation. Le loueur doit ainsi transmettre ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration.

Cette déclaration peut également passer par les plateformes internet de réservation de nuitées (type Airbnb, Leboncoin). Ce cas est même spécifiquement prévu par la réglementation. Ainsi, l'article L. 324-2-1 du code du tourisme régule l'intervention de tiers dans la mise en relation entre l'offre et la demande de meublés de tourisme, en fixant les obligations de ces tiers. Toute personne se livrant contre rémunération ou à titre gratuit, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique, à la mise en location d'un meublé de tourisme doit ainsi informer le loueur des obligations de déclaration ou d'autorisation préalables prévues par la réglementation et obtenir de lui, préalablement à la publication ou à la mise en ligne de l'annonce de location, une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ces obligations, indiquant si le logement constitue ou non sa résidence principale, ainsi que, le cas échéant, le numéro de déclaration, numéro qui doit être publié sur l'annonce.

Pour autant, pour le moment, les plateformes ne sont pas responsables *a priori* de contrôles sur la qualité de ce qu'elles publient. Ainsi ces plateformes ne sont pas chargées de contrôler la véracité du numéro d'enregistrement fourni par l'hôte. Airbnb fournit aux mairies l'information du numéro d'enregistrement dans le cadre du transfert de données (Portail des territoires), s'assure du format plausible du numéro d'enregistrement mais pas de sa véracité. C'est donc à la commune de s'assurer que le numéro d'enregistrement est bien associé au bon bien.

Annexe VII

Le code du tourisme prévoit la capacité des communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement à solliciter, auprès des plateformes, la transmission d'un certain nombre d'informations, et notamment du nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire. La plateforme a l'obligation de transmettre ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant le nom du loueur, l'adresse du meublé et son numéro de déclaration ainsi que, le cas échéant, le fait que ce meublé constitue ou non la résidence principale du loueur. La commune peut demander un décompte individualisé pour les meublés de tourisme situés sur tout ou partie de son territoire. Ces informations sont formalisées par un modèle prévu par l'arrêté du 31 octobre 2019 prenant la forme d'un tableau modifiable informatiquement. Le non-respect, par la plate-forme, de la transmission de cette information, est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par meublé de tourisme objet du manquement (cf. encadré 6). La transmission de ces informations, par chaque plateforme, doit permettre le contrôle, par les services de la mairie, du respect de cette obligation limitative en durée (et ce pour chaque plateforme). Le non-respect de cette obligation, par l'occupant mettant en location sa résidence principale, est en effet puni d'une amende civile de 10 000 €.

Encadré 6 : Ville de Paris contre Booking

Par jugement du 18 octobre 2021, le tribunal judiciaire de Paris a condamné la société Booking.com BV au paiement d'une amende civile de 1,234 M€ (soit 400 € par annonce concernée).

Par acte du 6 janvier 2021, la ville de Paris a assigné la société Booking.com BV devant le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond. Elle demandait la condamnation de la société au paiement d'une amende civile de 154,25 M€ pour non-respect des obligations de transmission des informations exigées au titre de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme au titre des 3 085 annonces de locations de meublés relevées sur le site de Booking.com et qui n'avaient pas été transmises par la plateforme.

Le tribunal commence par observer, sur le fond, que l'absence de communication des informations exigées par le code du tourisme mettrait à néant toute possibilité de contrôle, par la municipalité, qui ne disposerait d'aucun élément permettant de lier un dépassement du nombre de nuitées autorisé à un meublé de tourisme identifié.

Le tribunal considère d'abord que Booking.com n'est pas protégé par son statut d'hébergeur (un prestataire de service de référencement sur Internet ne peut être tenu pour responsable pour les données qu'il a stockées à la demande d'un annonceur)⁶⁶, et qu'au contraire, la société joue un rôle actif de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle des données⁶⁷, dans la mesure où ses pratiques excèdent un traitement purement technique et automatique des données. Le tribunal juge ainsi que l'obligation de communiquer les informations exigées par le code du tourisme et de détenir ces données ne constitue pas un pour une plateforme d'intermédiation.

Durant les débats, Booking.com a finalement versé un tableau contenant l'adresse du bien, l'arrondissement, l'identité déclarée, le numéro de déclaration et le nombre de nuitées louées portant sur 6 058 annonces. Le tribunal relève que des données demeurent manquantes (200 numéros de déclarations restent ainsi non renseignés) mais que cela n'empêche pas l'identification et le contrôle effectif par les services municipaux des meublés. Le tribunal relève surtout que la communication de Booking.com est trop tardive : la loi ne laissant qu'un mois aux plateformes pour communiquer les informations, Booking.com aurait dû transmettre ces éléments au plus tard le 7 mars 2020, non plusieurs mois plus tard lors des échanges entre les parties. Dès lors, la société Booking.com BV est condamnée à une amende de 400 € par annonce.

Source : Mission.

⁶⁶ Article 14 de la directive 2000/31/CE et arrêt CJUE du 3 mars 2010 Google Inc et alii (aff. C-236/08).

⁶⁷ CJUE 12 juillet 2011, L'Oreal SA et alii, C-234/09.

Annexe VII

Afin de faciliter les échanges entre communes et plateformes, une plateforme dédiée de type API est en phase d'expérimentation. Elle a été développée par le PEReN pour le compte de la sous-direction du tourisme de la direction générale des entreprises. Cinq communes (Bordeaux, Lyon, La Rochelle, Nice et Strasbourg) et cinq intermédiaires de location (Airbnb, Booking.com, Clévacances, Expedia et Leboncoin) sont associés comme testeurs au dispositif. Cette plateforme permettra d'automatiser et de fiabiliser les demandes et les transferts de données et fournira aux communes des outils statistiques et de visualisation des données qui permettront d'améliorer l'efficacité des contrôles (et notamment, si l'identification du logement est possible, la vérification du respect de la limitation de durée quel que soit le nombre de plateformes sur lesquelles le particulier met son logement).

En effet, la fiche d'impact (18.10.2019) des décrets d'application précisant les modalités techniques de transmission des informations entre les intermédiaires de tourisme et les communes avait estimé que la mise en place de cette obligation représenterait un coût d'un ETP par an et par plateforme et un coût estimé à deux ETP pour la ville de Paris, un ETP pour les autres grandes villes et 0.5 ETP pour les autres villes.

Le code du tourisme va encore plus loin dans la responsabilisation des intermédiaires, puisqu'il prévoit que, dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement, l'intermédiaire a pour obligation de ne plus offrir à la location un meublé de tourisme déclaré comme résidence principale du loueur lorsqu'elle a connaissance (notamment via les données qu'elle héberge et collecte) que ce meublé a été loué, par son intermédiaire, plus de cent vingt jours au cours d'une même année civile. Elle remplit ses obligations sur la base de la déclaration sur l'honneur remplie par le loueur (qui lui permet d'identifier si le bien est soumis à cette obligation au titre de résidence principale).

Le non-respect, par les plateformes, de cette obligation de retrait de l'offre locative méconnaissant la limite des 120 jours en cas de location d'une résidence principale, est puni d'une amende civile d'un montant maximum de 50 000 € par annonce faisant l'objet d'un manquement. Pour autant, le dispositif actuel ne permet pas d'avoir une vision intégrée et facile du respect, par un hôte, de l'obligation du respect des 120 jours : en effet, rien n'empêche celui-ci de louer son bien pour la durée maximum sur une plateforme mais également sur la même durée sur une autre. Il appartient aux communes de mener ce travail de contrôle, et l'API doit permettre d'améliorer ce contrôle.

2.2.5. Les règlements de copropriété peuvent interdire les locations touristiques

Dans les immeubles en copropriété, les règlements de copropriété peuvent interdire la location touristique. Les règlements de copropriété peuvent contenir une clause d'interdiction des locations de courte durée, mais aussi une clause d'habitation bourgeoise simple ou exclusive. La jurisprudence contre les locations touristiques s'est progressivement durcie. Dans un arrêt du 27 février 2020, la Cour de cassation⁶⁸ a ainsi confirmé l'interdiction des locations touristiques en raison de la nature commerciale de l'activité dans une copropriété à destination bourgeoise. D'autres actions en justice ont pu être également être introduites, en raison des troubles anormaux de voisinage que pouvaient entraîner des locations touristiques. Mais la preuve de ces troubles est souvent difficile à établir.

Cette régulation de l'offre touristique via les règlements de copropriété ne s'applique pas, par définition dans une maison individuelle, ou si l'immeuble appartient à un seul propriétaire. Elle nécessite également que l'assemblée des copropriétaires décide d'intenter une action en justice contre un copropriétaire.

⁶⁸ Cass.3^ociv. 27 février 2020, n° 18-14305

Annexe VII

Tableau 6 : Synthèse des dispositions applicables

Outil	Objectif	Commune concerné	Meublés concernés	Sanctions prévues	Responsable de la mise en œuvre
Déclaration préalable en mairie	Permettre aux communes de connaître les meublés de tourisme présents sur leur territoire	Toutes communes (obligatoirement)	Tous sauf les résidences principales	Amende maximale de 450 €	Commune
Limitation des locations de résidence principale à 120 j par année civile	S'assurer que les résidences principales déclarées comme telles ne sont pas réellement louées comme meublés à l'année	Toutes communes (obligatoirement) – ces dispositions sont renforcées dans les communes qui appliquent le numéro d'enregistrement	Résidences principales	Amende civile de 10 000 € maximum pour le propriétaire	Propriétaire
				Amende civile de 50 000 € par meublé faisant l'objet d'un manquement	Plateforme d'intermédiation
Réglementation du changement d'usage	Protéger l'habitat à destination de la population permanente en régulant le nombre de meublés touristiques	Communes de plus de 200 000 habitants et de petite couronne parisienne (obligatoirement), communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par le décret TLV (sur demande de la commune), autres communes (sur autorisation préfectorale après demande de la commune)	Tous les meublés	Amende civile de 50 000 € pour le propriétaire, astreinte possible de 1 000 €/jour et par m2 Le juge peut également ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé	Commune

Annexe VII

Compensation liée au changement d'usage	Protéger l'habitat à destination de la population permanente en diminuant la rentabilité de l'activité de location de meublés touristiques	Communes mettant en œuvre le changement d'usage (sur décision de la commune)	Tous les meublés	Amende civile de 50 000 € pour le propriétaire ; astreinte possible de 1 000 €/jour et par m2 Le juge peut également ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé	Commune
Numéro d'enregistrement	Faciliter le contrôle du respect de la réglementation sur le changement d'usage	Communes mettant en œuvre le changement d'usage (sur décision de la commune)	Tous les meublés	Amende civile de 5 000 € pour le propriétaire	Commune
				Amende de 12 500 € par meublé faisant l'objet du manquement	Plateforme d'intermédiation
Demande annuelle de données aux plateformes	Améliorer le contrôle du respect de l'ensemble de la réglementation applicable	Communes mettant en œuvre le numéro d'enregistrement (sur décision de la commune)	Tous les meublés	Amende de 50 000 € par annonce faisant l'objet du manquement	Plateforme d'intermédiation
Procédure d'autorisation de location des locaux commerciaux	Éviter la pénurie de locaux commerciaux nécessaires à la population permanente et réguler le nombre de meublés de tourisme	Communes mettant en œuvre le numéro d'enregistrement (sur décision de la commune)	Locaux commerciaux	Amende de 25 000 €	Commune

Source : Ministère du Logement, Guide pratique de la réglementation des meublés de tourisme à destination des communes, version janvier 2022 ; Mission.

3. Récentes pour la plupart, les régulations en place en France doivent être crédibilisées par la mise en place de contrôles et de sanctions dissuasifs

3.1. Les élus ont un besoin de connaissance des meublés de tourisme de leur territoire et de compréhension des réglementations en vigueur pour définir et obtenir le bon équilibre entre capacité d'accueil touristique et résidents permanents.

La fiche technique d'application territoriale des mesures de régulation de la location touristique meublée indique que la procédure d'autorisation de changement d'usage doit être justifiée par un strict motif d'intérêt général, en étant proportionnée et non discriminatoire dans son application, conformément aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cette procédure doit être justifiée par l'existence d'une tension locale sur le marché du logement établissant que les ménages logés ou souhaitant se loger sur cette commune sont confrontés à une difficulté d'accès à des logements adaptés à leurs ressources financières. La fiche technique présentait ainsi un certain nombre d'indicateurs à comparer aux moyennes régionales, tels que le ratio du prix de l'immobilier de la commune sur le revenu moyen des ménages, le ratio du niveau de loyer de la commune sur le revenu moyen des ménages ou le taux d'allocataires de la CNAF bénéficiaires d'une aide au logement et le tableau de bord proposé par la mission (cf. annexe tableau de bord) pourrait fournir au maire un certain nombre d'éléments de diagnostic permettant de caractériser ces difficultés d'accès au logement pour les ménages de la commune. La fiche technique rappelle néanmoins que, le droit commun restant la liberté de location touristique au titre de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures de régulation ne s'imposent que dans les zones situées en situation de tension, modulo les dispositions restrictives des règlements de copropriété de certains immeubles.

Il faut néanmoins remarquer que la réglementation actuelle crée deux difficultés :

- ♦ tout d'abord, elle renvoie à la responsabilité des communes de démontrer un impact préalable de la location de meublés touristiques sur leur marché du logement avant la mise en place de mesures de régulation. Or, la simple obligation de déclaration de meublés de tourisme en mairie ne suffit pas aux collectivités pour apprécier le phénomène à l'échelle de leurs territoires. Lorsqu'elles sollicitent leurs agences d'urbanisme pour mener ce type d'études, celles-ci utilisent très régulièrement des données de webscraping (type AirDNA) pour quantifier le phénomène. La plupart des communes utilisent donc l'opportunité de l'obligation d'enregistrement pour mieux connaître leur parc locatif de meublés touristiques, la mise en place de l'obligation d'enregistrement leur permettant d'obtenir des plateformes des données sur le nombre d'annonces actives, les durées de location, et ce que le bien soit la résidence principale ou secondaire du propriétaire. Il faut néanmoins noter que les mairies disposent déjà d'informations sur la progression du parc de logements meublés au travers de la dynamique de la taxe de séjour, mais ces données agrégées ne permettent pas d'identifier l'intensité du phénomène, quartier par quartier.

Annexe VII

- ◆ Le phénomène de meublés touristiques peut évoluer très rapidement (+186 % de locations de courte durée dans le grand Sud-Aquitain en quatre ans, par exemple⁶⁹) et provoquer des effets rapidement sur le logement permanent (éviction de certains résidents par transformation de logements locatifs de longue durée en logements locatifs de courte durée). La phase d'étude préalable, si elle s'entend impérativement pour justifier de mesures de contrainte fortes pour l'instauration d'obligation de changement d'usage voire d'obligation de compensation, nécessite néanmoins du temps (ne serait-ce que pour pouvoir apprécier, au travers d'un recul temporel, un réel effet du phénomène de meublés touristiques sur le marché du logement permanent). Elle se fait donc postérieurement à la naissance du phénomène.

La tension entre la volonté exprimée par les collectivités de pouvoir quantifier et qualifier l'étendue du phénomène et son impact pressenti sur le marché du logement de leurs communes et les demandes des plateformes de ne pas se voir imposer de restriction dans les zones où elles ne se justifient pas existe. Airbnb a ainsi questionné le préfet du Var sur les raisons objectives l'ayant conduit à autoriser la mise en place du changement d'usage dans un certain nombre de communes du littoral varois, alors que les communes n'avaient pas spécifiquement fait état de tensions sur le marché du logement. Dans la mesure où le phénomène touristique touche principalement des petites communes de moins de 200 000 habitants, la restriction prévue par la loi d'un arrêté du préfet décidant la mise en place du changement d'usage apparaît superfétatoire. Il convient de laisser plus librement au maire la capacité à réguler son marché local de l'habitat en prenant éventuellement des mesures de régulation du marché du meublé touristique, en renvoyant à ses services (ou à ceux de l'intercommunalité) la caractérisation efficace du phénomène.

Proposition n° 1 : Confier aux communes de moins de 200 000 habitants la compétence pour décider d'instaurer les mesures de régulation de la location touristique meublée (réglementation du changement d'usage, le cas échéant compensation) dans les mêmes conditions que les autres communes.

Le tableau de bord conçu par la mission pour être mis à disposition des élus peut y contribuer, mais des études plus complètes seront sans doute souhaitables, notamment pour caractériser les tensions sur les différents marchés locaux de l'habitat (qui peuvent justifier des mesures de régulation géographiquement différenciées). La sécurité juridique des décisions prises, notamment de changement d'usage, nécessitera aussi une attention portée par les communes sur la documentation de l'usage des locaux à des fins d'habitation, ce qui peut nécessiter de remonter assez loin dans le temps (puisque l'usage d'habitation au 1^{ier} janvier 1970 doit être prouvé) même si tout mode de preuve est admis à cet égard.

Proposition n° 2 : Afin d'améliorer la sécurité juridique des décisions d'autorisation de changement d'usage, actualiser la date de référence utilisée pour attester de l'usage d'habitation du local visée à l'article L. 631-7 du code de la construction de l'habitation.

⁶⁹ AUDAP Data minute n°13 – en partenariat avec l'UPPA, Les locations de courte durée, juillet 2021, données 2016-2020.

Annexe VII

Le suivi de l'impact des mesures de régulation mises en œuvre doit également être systématisé, pour permettre d'identifier si la régulation du marché de la location touristique produit les effets recherchés : remise sur le marché de biens en location longue durée et à terme, maintien voire baisse des prix des loyers et du foncier. Une première étude menée par AirDNA montre ainsi que la mesure impactant le plus le développement des meublés touristiques est une régulation punitive, en particulier des amendes fortes pour les hôtes. À Berlin et à Santa Monica, le nombre d'offres a diminué de 49 % et de 37 % respectivement après l'introduction d'amendes de 100 000 € et de 500 \$ respectivement. À San Francisco, en comparaison, l'introduction d'une limitation à 90 jours de location des logements entiers n'a entraîné qu'une diminution de 5 % des offres, mais de 16 % les annonces proposées par les hôtes professionnels. Il demeure donc intéressant de voir quel sera l'impact sur les marchés locaux du logement des mesures mises en place par les collectivités françaises.

Proposition n° 3 : Mener une étude d'impact *ex-post* sur l'effectivité de la régulation du meublé touristique sur le marché du logement permanent dans un panel de communes diversifiées (grandes agglomérations, zones à forte intensité touristique), qui pourrait être confiée au ministère chargé du logement.

3.2. La gradualité du dispositif mis en place permet de répondre à des situations diverses, mais son effectivité nécessite des moyens de contrôle et des sanctions dissuasives

Le système français permet des dispositifs graduels, en découplant divers dispositifs : l'autorisation du changement d'usage s'accompagne nécessairement de l'enregistrement, de l'interdiction de location de plus de 120 jours de la résidence principale et de l'obligation, pour les plateformes d'intermédiation, de veiller au respect de ces dispositions, mais est indépendante de la mise en place d'une obligation de compensation.

Ce dispositif graduel semble convenir à la situation française, notamment dans des zones touristiques marquées par leur hétérogénéité. Ainsi, confrontés à la même situation (une forte hausse de l'intensité du meublé touristique), les collectivités peuvent avoir des appréciations divergentes en fonction de l'importance du secteur touristique dans leur économie locale ou de l'attractivité générale de leur commune pour des résidents permanents. Ceci explique que certaines collectivités touristiques choisissent déjà de réguler très fortement (Communauté d'agglomération du Pays basque, Ville de Saint-Malo) alors que d'autres n'expriment pas ce souhait.

Si la décentralisation, à l'échelle de la commune ou de l'EPCI, apparaît donc souhaitable et à accompagner (cf. proposition 1), plusieurs points du dispositif sont à améliorer.

Les plateformes d'intermédiation sont des acteurs à l'échelle nationale (voire internationale). Leur respect de la réglementation applicable dans chaque commune française nécessite, au préalable, la connaissance de cette même réglementation. Il n'apparaît pas profitable à la lisibilité et à l'effectivité que la connaissance de cette régulation du secteur reste atomisée à l'échelle des communes. Il est à ce titre problématique que le ministère en charge du logement ne puisse fournir la liste des communes ayant appliqué des mesures et se retourne vers les acteurs régulés pour la connaître, et ce d'autant plus qu'une réglementation européenne est en cours de mise en place qui nécessitera, sans aucun doute, la fourniture de données nationales sur le sujet.

Proposition n° 4 : Constituer, dans le cadre du contrôle de légalité des préfets, une base de données nationale des réglementations applicables de la location des meublés de tourisme (réglementation du changement d'usage, le cas échéant compensation), dont la construction pourrait être confiée à la Direction Générale des Collectivités Locales en partenariat avec la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

Annexe VII

L'amélioration du contrôle de l'ensemble du dispositif repose notamment sur la capacité à identifier finement le bien faisant l'objet d'une location touristique meublée. Dans ce cadre, il conviendrait sans doute de créer une base de données nationale des numéros d'enregistrement (pour éviter les éventuels doublons existant entre les numéros attribués à l'échelle d'une ville), qui appairerait ces numéros d'enregistrement avec les numéros fiscaux des logements. La mise en place, par les services de la DGFIP, du service GMBI (Gérer Mon Bien Immobilier) constitue ainsi une opportunité.

Proposition n° 5: Appairer, dans une base unique, le numéro d'enregistrement (national et obligatoire) du meublé de tourisme avec le numéro fiscal du logement.

Ce type d'outil doit permettre d'améliorer le croisement de données fiscales et administratives pour identifier les particuliers et les sociétés ne se conformant pas à la réglementation, ce qui implique de densifier les efforts de contrôle en la matière. A ce stade, les principaux contrôles de cohérence et de qualité réalisés par la DGFIP portent sur l'état civil des personnes physiques et sur les comptes bancaires déclarés, la qualité de l'état civil conditionnant la capacité à adosser un identifiant fiscal (SPI). Elle fait donc l'objet de contrôles afin de faciliter la reconnaissance de la personne physique et de lui associer un SPI. Les contrôles de cohérence portent également sur la qualité du déclarant. Il est en effet apparu rapidement que de nombreux déclarants personnes physiques des plateformes d'économie collaborative étaient salariés d'entreprises de location de logements ou d'hébergement et n'agissaient pas en leur nom, en mentionnant ainsi le compte bancaire de l'entreprise gestionnaire du bien immobilier mis en location. Il ne s'agit donc pas de revenus encaissés à titre personnel.

Les contrôles sont des contrôles de cohérence : la somme des revenus encaissés via les plateformes (64 opérateurs de plateforme ont été retenus) est comparée aux revenus déclarés par ces personnes physiques sur leur déclaration de revenus. A titre indicatif, les 5 directions de gestion (c'est-à-dire celles du lieu de résidence fiscale des contribuables) dont le nombre de dossiers identifiés en anomalie est le plus important ont été dans l'ordre décroissant : Paris (75) : 1 485 dossiers représentant 22 % des dossiers en anomalie, les Alpes-Maritimes (06) : 365 dossiers représentant 5.4 % des dossiers de la liste, les Bouches-du-Rhône (13) : 333 dossiers représentant 4.9 % des dossiers de la liste, la Corse (2A et 2B) : 309 dossiers représentant 4.6 % et enfin la Gironde (33) : 273 dossiers représentant 4 % de dossiers de la liste.

Pour les professionnels, la logique est la même : le chiffre d'affaires global réalisé sur les plateformes est comparé au chiffre d'affaires déclaré par ailleurs à la DGFIP. Aucun contrôle spécifique n'est prévu sur le secteur de la location touristique, la DGFIP contrôlant l'ensemble des professionnels déclarant un chiffre d'affaires en France, au regard de trois risques : chiffre d'affaires déclaré en TVA par l'entreprise à la DGFIP inférieur au chiffre d'affaires réalisé sur les plateformes d'économie collaborative ; réalisation d'un chiffre d'affaires sur les plateformes d'économie collaborative alors que l'entreprise est défaillante en matière de TVA, chiffre d'affaires déclaré par l'autoentrepreneur à la DGFIP ou à l'ACOSS inférieur au chiffre d'affaires réalisé sur les plateformes d'économie collaborative (aspect IR et TVA). En 2021, 1 700 dossiers ont été envoyés dans les services pour contrôle à réaliser en fonction de la pertinence de la sélection et du niveau d'enjeu estimé. Les premiers dossiers concernant les autoentrepreneurs (sociétés de conciergerie, par exemple) ont été adressés en février 2022. À partir de juillet 2022, un nouveau risque va être créé par la DGFIP : la requalification des revenus (par exemple des SCI) et leur taxation à l'IS.

Annexe VII

Ces contrôles sont d'autant plus importants que la régulation progressive du marché ne peut qu'inciter davantage les propriétaires de biens à investir l'économie souterraine en générant des revenus non-déclarés. La transmission par les plateformes de données à l'administration fiscale limite ce risque (dans la mesure où les contrôles de cohérence sont bien réalisés), mais peut aussi contraire inciter les particuliers à utiliser d'autres canaux, moins contrôlés, de mise en relation. Même si les recettes fiscales sont sans doute peu significatives, il conviendrait de mener une politique de contrôle patrimonial renforcé, notamment des multipropriétaires de biens immobiliers ne déclarant pas de revenus locatifs, et ce spécifiquement quand ces biens sont situés dans des communes ayant mis en place une régulation des meublés touristiques (changement d'usage et compensation).

Proposition n° 6 : Poursuivre et intensifier les contrôles de cohérence et de patrimoine, notamment des particuliers et professionnels multipropriétaires déclarant peu ou pas de revenus locatifs.

La régulation du secteur des meublés de tourisme nécessite également la coopération des acteurs, et notamment des intermédiaires de la location entre particuliers (retrait effectif des annonces quand la location dépasse les 120 jours, obligation de faire figurer le numéro d'enregistrement du bien quand nécessaire). Celles-ci accueillent donc favorablement la démarche d'API qui devrait fluidifier leurs relations avec les collectivités. La constatation d'infractions à la réglementation doit enfin pouvoir être établie par des agents assermentés des communes ou des EPCI, ce qui implique de dimensionner les services pour assurer une politique de contrôle réelle. Si les grandes villes ont commencé à mettre en place ces services de contrôle (Paris, Bordeaux, Lyon), la plupart des communes touristiques ne l'ont pas encore fait. D'une manière générique, ce type de compétences devrait faire l'objet d'une mutualisation à l'échelle de l'intercommunalité ; les petites communes ne disposant pas des ressources nécessaires pour assurer ces missions.

ANNEXE VIII

Analyse des différents zonages des tensions immobilières

SOMMAIRE

1. DE NOMBREUX ZONAGES COMPLÉMENTAIRES ET PARFOIS IMBRIQUÉS ONT PROGRESSIVEMENT ÉTÉ MIS EN PLACE DONT LES FINALITÉS ET LES MODALITÉS PEUVENT DIFFÉRER.....	1
2. ZONES TENDUES.....	4
2.1. Objectifs et définition	4
2.1.1. <i>Historique</i>	5
2.2. Périmètre d'application du zonage.....	6
2.3. Cohérence entre zones tendues et agglomérations	9
2.4. Mise à jour.....	10
2.5. Effets.....	11
3. ZONAGE POUR LA MODULATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT..	11
3.1. Objectif du zonage.....	11
3.1.1. <i>Objectifs et définition</i>	11
3.2. Périmètre d'application du zonage.....	12
3.3. Mise à jour.....	13
3.4. Conséquences	13
4. ZONAGE ABC.....	13
4.1. Objectif du zonage.....	13
4.2. Périmètre d'application du zonage.....	14
4.3. Mise à jour.....	17
4.4. Conséquences	20
5. COHÉRENCE ENTRE LES ZONAGES.....	22
5.1.1. <i>Croisement entre zones tendues et zonage ABC</i>	22
5.1.2. <i>Croisement entre zonage ABC et zonage lié à l'aide au logement</i>	25
5.1.3. <i>Croisement entre zones tendues et zonage I – II - III (logement social)</i>	27
5.1.4. <i>Croisement entre les différents zonages</i>	27
6. PROPOSITION.....	29
6.1. Envisager la convergence des zonages TLV et ABC	29

1. De nombreux zonages complémentaires et parfois imbriqués ont progressivement été mis en place dont les finalités et les modalités peuvent différer

En France, la réglementation prévoit différents types de zonages pour catégoriser les communes en fonction du déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

Ces zonages permettent, dans le cadre de l'application du principe d'égalité, notamment de moduler les dispositifs fiscaux ou les aides allouées aux propriétaires et/ou aux occupants en fonction des caractéristiques locales des marchés du logement et des besoins qui ne sont pas uniformes sur le territoire national.

Ils remplissent deux fonctions selon le cas : déterminer l'éligibilité à un dispositif (son champ d'application), et moduler les paramètres d'un dispositif en fonction essentiellement de la tension du marché immobilier (ex : plafonds de ressources, de prix ou de loyer).

De manière générale, le système des zonages peut manquer de cohérence entre zonages, ceux-ci ayant été établis à des dates différentes et sur des critères différents, et entre un dispositif et le zonage sur lequel il est assis. En effet, au fil des évolutions au cours des dernières décennies, les zonages ont été utilisés à des fins parfois éloignées des objectifs initiaux et des critères ayant servi à leur élaboration.

Ces zonages s'inscrivent dans une optique de trouver le meilleur équilibre entre simplicité et unicité des politiques publiques, des mesures et des dispositifs, et nécessaire prise en compte, en particulier pour le logement de contextes et de situations naturellement particuliers, voire spécifiques. Aux côtés des instruments et acteurs relevant de l'État, pour concourir à ces politiques, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont désormais de plus en plus de facultés d'intervention.

L'objet de la présente annexe est de présenter les principales caractéristiques des trois principaux zonages (objectifs, critères, modalités de mise à jour) pour en évaluer la cohérence, en statique comme en dynamique, à la fois dans l'espace et dans le temps par rapport aux objectifs poursuivis.

Les trois principaux zonages nationaux utilisés sur lesquels s'appuiera l'analyse en matière de politique du logement étudiés dans la suite du document sont :

- ◆ les **zones tendues** telles que définies par l'article 232 du code général des impôts et dont la liste figure en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants ;
- ◆ les **zones utilisées pour le logement social** en général, et en particulier la modulation des aides personnelles au logement définies par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques (listant la consistance des zones I, II et III) et l'arrêté du 29 mars 1999 pris pour l'application de l'article 2 *terdecies* de l'annexe III au code général des impôts et relatif au classement des communes par zones (créant la zone I bis) ;
- ◆ les **zones A bis, A, B1, B2 et C visant à classer les zones en fonction de la tension du marché immobilier local** et définis par l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le premier zonage ne concerne, sous réserve de l'atteinte de critères détaillés ci-après, que les communes situées dans une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants. Le deuxième et le troisième zonage concernent l'ensemble du territoire : toutes les communes ont dès lors un classement au titre de ce zonage qui est une véritable *summa divisio* - au sens topologique - du territoire et de son maillage communal.

Annexe VIII

D'autres zonages ayant des conséquences sur la politique du logement sont également en vigueur à la date de la mission :

- ◆ le zonage découlant de la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction et codifié à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme : ce zonage concerne les communes situées dans les « zones tendues » ainsi que celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme. Ce zonage n'est pas étudié dans la suite du document dans la mesure où il y a uniquement cinq communes ajoutées par rapport au zonage « zones tendues » (communes de Lunel (34), Mauguio (34), Brie-Comte-Robert (77), Challans (85) et Kourou (973)¹ ;
- ◆ les zonages découlant de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (loi « littorale ») et des lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (loi « Montagne » et « Montagne II »). Ces zonages ne sont pas étudiés dans la suite du document dans la mesure où ils se basent sur des critères géographiques et non des éléments liés au déséquilibre entre l'offre et la demande :
 - proximité des mers et océans, de plans d'eau intérieurs supérieurs à 1 000 ha, des estuaires et des deltas pour la loi littorale ;
 - limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres liée à l'altitude, aux conditions climatiques ou à des fortes pentes pour les lois Montagne ;
 - le zonage issu de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et du décret n° 2014-890 du 1^{er} août 2014 qui plafonne les honoraires à la charge du locataire en fonction de la surface pour un appartement loué à titre de résidence principale : ce zonage n'est pas étudié dans la suite du document, car il se base sur les zonages « zones tendues » et le zonage ABC. En effet, les honoraires sont plafonnés à :
 - 12 €/m² pour les logements classés en zone Abis ;
 - 10 €/m² pour les logements situés en zone soumis à la TLV (hors Abis) ;
 - 8 €/m² pour les autres logements.

Les caractéristiques des trois principaux zonages étudiés sont présentées dans le tableau 1.

¹ Dans les communes concernées :

- Il est possible de déroger, dans des conditions fixées à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, à certaines règles (gabarit, obligation en matière d'aires de stationnement, distance par rapport aux limites séparatives...) fixées par les documents d'urbanisme ;
- Les communes peuvent garantir, sans plafond, les emprunts de certaines personnes de droit privé dans le cadre de la construction de logement (L. 2252-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- Les offices publics de l'habitat peuvent réaliser ou acquérir et améliorer, en complément de leur activité locative, en vue de leur vente à des personnes morales des logements destinés à des personnes dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés par décret et respectant des prix de vente maximum (L. 421-1 du code de la construction et de l'habitat).

Annexe VIII

Tableau 1 : Caractéristiques des principaux zonages étudiées

Zonage	Date de création ²	Nombre de communes concernées (% pop.)	Définition	MAJ théorique	MAJ réelle
Zones aides au logement	17 mars 1978 ³	34 955 (100 %)	<p>Zone I bis : Paris et communes limitrophes ;</p> <p>Zone I : Agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de l'Île-de-France ;</p> <p>Zone II : Île-de-France hors Zones I et I bis, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Île-de-France, îles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise ;</p> <p>Zone III : Communes situées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones I bis, I ou II.</p> <p>Ce zonage est le cadre des principaux dispositifs suivants : aides personnelles au logement (APL) et plafonds de loyer PLUS et PLAI.</p>	Non prévue	Dernière modification significative en 2005
Zones tendues	29 décembre 1998 ⁴	1 138 (33,7 %)	<p>La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.</p> <p>Outre la taxe annuelle sur les logements vacants, ce zonage est le cadre de plusieurs dispositifs dont les principaux sont : la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, l'encadrement des loyers, le préavis réduit à un mois pour les baux locatifs.</p>	Non prévue	Une mise à jour significative en 2013
Zonage ABC	19 décembre 2003	34 955 (100 %)	<p>Les zones géographiques A bis, A, B1, B2 et C sont établies en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logement.</p> <p>Ce zonage est le cadre des principaux dispositifs suivants : dispositif « Pinel », prêt à taux zéro, bail réel et solidaire, contrat de relance du logement, plafonds de loyer PLS et PLI, Loc'Avantages.</p>	Au moins tous les 3 ans ⁵	Dernière mise à jour 2014 puis ponctuellement pour quelques communes et dernièrement en 2022

Source : Mission d'après réglementation françaises et données INSEE 2019 (pour la population).

2. Zones tendues

2.1. Objectifs et définition

L'article 232 du code général des impôts (CGI) dispose qu'une taxe est applicable sur les logements vacants situés dans une liste fixée par décret. Les modalités d'application de cette taxe sont détaillées dans ce même article (cf. encadré 1 ci-dessous).

Les communes figurant dans cette liste sont considérées comme des « zones tendues »^{6 7} bien que ce terme n'apparaisse pas dans la réglementation.

Encadré 1 : Taxe sur les logements vacants (TLV)

I. – La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée. Cette liste inclut les communes situées dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et répondant aux conditions fixées à la première phrase du présent I.

II. – La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.

III. – La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.

IV. – L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1 409. Son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.

V. – Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs au cours de la période de référence définie au II.

VI. – La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

VII. – Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Source : Article 232 du code général des impôts – version du 1^{er} janvier 2022.

Cette taxe, initialement destinée à l'agence nationale de l'habitat (ANAH), est perçue par l'État.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes taxes applicables aux logements des particuliers et la façon dont la TLV s'insère dans l'ensemble de ces dispositifs.

Il apparaît notamment :

- ◆ qu'il est possible, dans toutes les situations, de taxer les logements vacants : soit par l'intermédiaire de la TLV dans les communes figurant en zones tendues, soit, par l'intermédiaire, pour les communes non soumises à la TLV, de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) – ce qui nécessite au préalable une décision de la collectivité. En fonction de la situation, le bénéficiaire n'est toutefois pas le même (État dans le premier cas, commune ou EPCI dans le second cas) ;

⁶ <https://www.service-public.fr/simulateur/calcul/zones-tendues>.

⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/autres-zonages-des-politiques-du-logement>.

Annexe VIII

- ◆ que la majoration de la THRS n'est accessible qu'aux communes soumises à la TLV : ceci exclut *de facto* et *de jure* toutes les communes situées dans des aires urbaines inférieures à 50 000 habitants, ou supérieures à ce seuil mais présentant des discontinuités.

Dès lors, l'intérêt principal pour une commune d'être soumise à la taxe sur les logements vacants (automatique, sur des critères sur lesquels elle n'a aucun levier, pour un produit fiscal dont bénéficie le budget de l'État sans affectation) concerne les autres dispositifs qui s'appuient sur son zonage : la faculté de majoration de la THRS, l'encadrement des loyers⁸ ainsi que diverses règles encadrant les baux (préavis en cas de départ du locataire) ou certains délais de recours.

2.1.1. Historique

La taxe sur les logements vacants a été introduite par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Celle-ci s'est appliquée à compter du 1^{er} janvier 1999. Initialement, les communes concernées devaient appartenir à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants, seuil désormais abaissé à 50 000 habitants.

L'article 232 du code général des impôts qui détaille les modalités de cette taxe a été mis à jour six fois depuis son introduction. L'historique des modifications est présenté ci-après dans le tableau 2.

⁸ Cf. également *infra*, § 2.5. « Effets » du zonage de la TLV.

Annexe VIII

Tableau 2 : Principales évolution des modalités de définition et d'application de la taxe sur les logements vacants

Date modification	Loi	Modification
1 ^{er} janvier 1999	Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 - art. 51 (JORF 31 juillet 1998)	Instauration de la taxe
18 août 2012	Modifié par la loi n°2012-958 du 16 août 2012 - art. 8	Modification des taux de la TLV (12,5 % la première année, 15 % la 2 ^{ème} année, 20 % ensuite contre 10 %, 12,5 % et 15 % précédemment)
1 ^{er} janvier 2013	Modifié par la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 - art. 16 (M)	Les communes peuvent être éligibles, sous réserve de remplir les critères, dès lorsqu'elles appartiennent à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (contre 200 000 habitants précédemment) Modification des taux (12,5 % la première année et 25 % à compter de la deuxième année)
1 ^{er} janvier 2017	Modifié par la loi n°2017-256 du 28 février 2017 - art. 100	Ajout de la précision suivante « Cette liste inclut les communes situées dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et répondant aux conditions fixées à la première phrase du présent I. » (l'article 73 de la Constitution vise les départements et les régions d'outre-mer)
1 ^{er} janvier 2022	Modifié par la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 45	Suppression de l'alinéa affectant la taxe à l'ANAH.

Source : Mission d'après réglementation.

2.2. Périmètre d'application du zonage

Le périmètre des communes concernées par la taxe sur les logements vacants est fixé par décret.

Actuellement, 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 définit les 28 agglomérations concernées par cette taxe et, au sein de celles-ci, les communes concernées (cf. graphique 1).

La notion d'agglomération est toutefois utilisée de façon impropre dans la mesure où le périmètre de chaque zone tendue ne correspond pas nécessairement avec celui de l'agglomération (cf. analyse de cohérence entre zones tendues et agglomération).

Annexe VIII

Bien que l'article 232 du CGI dispose que les communes concernées sont celles « appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social », les critères quantitatifs sous-jacents (seuil de caractérisation d'un niveau élevé des loyers ou des prix d'acquisition, notamment), ne sont pas précisés par le décret. L'absence de critères objectifs et objectivables est de nature à diminuer la lisibilité du dispositif et sa prévisibilité, tant pour les acteurs publics que privés. Pourtant, ces critères sont utilisés et ont été transmis à la mission (cf. *infra*, encadré 2).

Des acteurs locaux rencontrés par la mission ont évoqué leur souhait que leur territoire soit inclus dans le champ de ce dispositif afin que les collectivités puissent appliquer la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. *A contrario*, deux communes (Boège et Saint-André-de-Boège) ont contesté leur inclusion dans le périmètre de ce dispositif⁹ et ont été retirées du périmètre par le décret n° 2015-1284 du 13 octobre 2015.

Par ailleurs, alors que le lien entre la tension du marché du logement et le critère de population n'est pas établi, la notion d'aire urbaine continue de 50 000 habitants (cf. *infra*, étude sur le croisement entre zonage ABC et TLV) a notamment pour effet de priver bon nombre de communes touristiques de ce dispositif. En effet, sur les 1 378 communes touristiques au titre du code du tourisme (communes touristiques et stations classées de tourisme), seules 202 sont situées dans une unité urbaine de plus de 50 000 habitants. Au sein de ces 202 communes, 95 sont dans le champ d'application de la TLV.

Dans les communes non visées par la taxe sur les logements vacants, les communes peuvent instaurer une taxe d'habitation sur les logements vacants. Celle-ci s'applique aux logements vacants depuis plus de deux ans (article 1407 bis du CGI), avec le cas échéant une fraction de cette taxe pour l'EPCI. En 2021, 4 395 communes au niveau national ont perçu de la THLV.

Sur les 1 027 communes classifiées comme touristiques tendues par la mission, 108 communes sont dans le champ d'application de la TLV. Parmi les autres communes, seules 22,1 % des communes pouvant instaurer la THLV l'ont effectivement mise en place. Ces communes représentent 19,8 % de l'ensemble des communes (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Liste des communes touristiques (CT), des stations classées de tourisme (SCT) et des communes classifiées comme touristiques par la mission soumises à la TLV ou ayant instauré la THLV

	CT	% du nb de CT	SCT	% du nb de SCT	Communes classifiées comme touristiques par la mission	% du nb de communes classifiées comme touristiques par la mission
Communes soumises à la TLV	19	2,1 %	77	16,6 %	108	10,5 %
Communes ayant instauré la THLV	175	19,2 %	154	33,1 %	203	19,8 %
Autres communes	738	80,8 %	234	50,3 %	716	69,7 %
TOTAL	913	100,0 %	465	100,0 %	1 027	100,0 %

Source : Mission – Liste des CT et SCT au 1^{er} avril 2022.

⁹Conseil d'État, 8ème sous-section jugeant seule, 25 février 2015, 375677.

Encadré 2 : Critères d'identification des agglomérations concernées par la TLV

Ont été retenues dans le périmètre d'application du décret les communes appartenant, lors de la parution, de ce décret à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants répondant à deux des trois conditions suivantes :

- un niveau des loyers supérieur à 105 % du loyer de marché moyen observé en 2011 en France métropolitaine hors Île-de-France ; le loyer moyen constaté sur l'ensemble du territoire hors Île-de-France s'élevant à 10,6 €/m² en 2011 d'après les derniers chiffres alors disponibles publiés par Clameur, observatoire national privé des loyers du marché locatif du secteur privé, le seuil retenu pour l'application de ce critère s'est ainsi élevé à 11,0 €/m² ;
- un niveau des prix *médians* (pour atténuer les effets de prix de biens atypiques) d'acquisition des logements anciens supérieur à 2 200 €/m², la médiane nationale du prix des appartements anciens hors Île-de-France s'élevant alors à 2 222 €/m² selon les sources immobilières officielles des notaires de France ;
- un nombre de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social dépassant 3,44, ce chiffre correspondant au ratio alors observé en moyenne nationale hors agglomération parisienne d'après le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social mis en place depuis le 28 mars 2011 par le ministère chargé du logement.

Source : Réponse transmise par la DHUP à la mission le 3 mai 2022.

Comme évoqué supra, le classement en zone tendue doit permettre de réorienter les logements du parc des communes concernées vers des résidences principales :

- ◆ en imposant de manière obligatoire la taxation des logements vacants. En effet, la THLV n'est que facultative dans les autres communes et n'est mise en œuvre que dans des cas limités (cf. annexe VI sur les dispositifs fiscaux) ;
- ◆ en permettant d'alourdir la fiscalité sur les résidences secondaires via la majoration de la taxe sur les résidences secondaires.

Graphique 1 : Zones concernées par le périmètre de la TLV au 1^{er} janvier 2022



Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/autres-zonages-des-politiques-du-logement#e2>

Les conséquences de la mise en place de cette réglementation ont fait l'objet d'une étude de Mariona Segú¹⁰. Entre 1995 et 2005, les communes non soumises à la TLV ont vu leur taux de vacance diminuer de 0,5 % passant de 6,3 % à 5,8 %. Pendant la même période, les communes soumises à la TLV ont vu leur taux de vacance baisser de 1,5%, passant de 6,5 % à 5 %. Cet effet s'est avéré plus important au sein des communes qui avaient initialement un taux de vacance initialement plus élevé.

¹⁰ Mariona Segú, The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France, Journal of Public Economics, Volume 185, 2020, 104079.

Annexe VIII

Sur les zones concernées, la mise en place de la taxe n'a pas impacté à la hausse le taux de résidence secondaire.

2.3. Cohérence entre zones tendues et agglomérations

Sur les 28 agglomérations actuellement concernées par le périmètre de la taxe sur les logements vacants (TLV) :

- ◆ dans douze cas, la taxe s'applique à toute l'agglomération ;
- ◆ dans dix cas, la taxe s'applique à une partie de l'agglomération ;
- ◆ dans six cas, la taxe s'applique à un périmètre supérieur à celui de l'agglomération.

Tableau 4 : Unités urbaines concernées par la taxe sur les logements vacants en fonction de leur taille

Unités urbaines		Unités urbaines concernées par la taxe sur les logements vacants	
Type	Nombre d'unités urbaines	Nombre	Agglomération concernées
Unité urbaine (UU) de moins de 50 000 habitants	2 333	0	Non applicable
UU de 50 000 à 69 999 habitants	40	6	Arles, Bastia, Beauvais, Draguignan, La Teste-de-Buch-Arcachon, Menton-Monaco
UU de 70 000 à 99 999 habitants	32	5	Ajaccio, Fréjus, Meaux, Sète, Thonon-les-Bains
UU de 100 000 à 149 999 habitants	15	1	La Rochelle
UU de 150 000 à 199 999 habitants	11	3	Annecy, Genève-Annemasse, Saint Nazaire
UU de 200 000 à 299 999 habitants	16	1	Bayonne
UU de 300 000 à 499 999 habitants	10	3	Grenoble, Montpellier, Strasbourg
UU de 500 000 à 1 999 999 habitants	9	8	Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Nantes, Nice, Toulon, Toulouse
Unité urbaine de Paris	1	1	Paris
Total	2 467	28	-

Source : Mission d'après décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 et base INSEE des unités urbaines 2020 au 1^{er} janvier 2021.

Ainsi, il apparaît que les aires urbaines de plus de 500 000 habitants sont très majoritairement concernées par la taxe sur les logements vacants. En effet, sur les dix agglomérations concernées, seule celle de Douai-Lens ne l'est pas.

S'agissant des agglomérations comprises dans une zone urbaine comprise entre 50 000 et 500 000 habitants, seulement 19 aires urbaines sur 124 sont concernées par le périmètre de cette taxe (cf. tableau 4).

2.4. Mise à jour

Depuis l'introduction du dispositif en 1999, le périmètre a été modifié en profondeur une seule fois en 2013. En complément, un ajustement (suppression de deux communes) est intervenu en 2015 (cf. élément supra).

Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 10 mai 2013, cette taxe s'appliquait aux communes listées en annexe du décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts. Huit agglomérations¹¹ étaient concernées par le périmètre de la taxe : Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes-Grasse-Antibes et Nice. 680 communes étaient concernées.

Depuis le 11 mai 2013, 28 zones, soit 1 149 communes, sont concernées par le périmètre de la TLV.

Le tableau 5 présente, par zone, le nombre de communes concernées et leur évolution.

Tableau 5 : Évolution des communes concernées par le périmètre de la TLV

Agglomération ¹¹	1999	2013	Observation
Ajaccio		1	-
Annecy		19	-
Arles		2	-
Bastia		7	-
Bayonne		27	-
Beauvais		4	-
Bordeaux	44	64	Suppression d'une commune, ajout de 21 communes
Cannes-Grasse-Antibes	23	S/O	Intégré à l'agglomération de Nice/Pas de suppression
Draguignan		7	-
Fréjus		3	-
Genève (SUI) - Annemasse		32 ¹²	-
Grenoble		53	-
La Rochelle		10	-
La Teste-de-Buch - Arcachon		4	-
Lille	60	59	Suppression de 6 communes ; ajout de 5 communes
Lyon	84	130	Ajout de 46 communes
Marseille - Aix-en-Provence		49	-
Meaux		6	-
Menton - Monaco		9	-
Montpellier	9	22	Ajout de 13 communes
Nantes		24	-
Nice	24	51	Intégration de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes et ajout de 4 communes
Paris	378	412	Suppression de 3 communes / Ajout de 31 communes
Saint-Nazaire		11	-
Sète		7	-
Strasbourg		23	-
Thonon-les-Bains		13	-
Toulon		27	-
Toulouse	58	73	Ajout de 15 communes
TOTAL	680	1 149	-

Source : Mission d'après décrets n° 98-1249 et 2013-392.

¹¹ L'appellation « agglomération » utilisée par les décrets ne correspond pas à la notion d'agglomération au sens de la réglementation.

¹² 34 communes initialement – deux communes (Boège et de Saint-André-de-Boège) ont été supprimées par décret n° 2015-1284 du 13 octobre 2015.

2.5. Effets

Outre l'assujettissement des propriétaires de logements vacants situés dans les communes concernées à une taxe annuelle sur les logements vacants, l'inclusion dans le périmètre défini par le décret 2013-392 a les conséquences suivantes¹³ :

- ◆ Aménagement des délais de recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement (art. R. 811-1-1 du code de la justice administrative).
- ◆ Encadrement de l'évolution des loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail.¹⁴
- ◆ Le préavis du locataire est réduit de trois mois à un mois pour les locations nues.¹⁵

Par arrêté du 8 mars 1996¹⁶, modifié par l'arrêté du 21 novembre 2000¹⁷, la DGFIP a mis en place un traitement informatisé de cette taxe. Les informations nominatives traitées sont les suivantes :

- ◆ l'identité du propriétaire ou du gestionnaire du local : nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, adresse ou compléments d'adresse, identifiants ;
- ◆ la localisation du local d'habitation et de ses dépendances : adresses, références cadastrales, situations topographiques, consistances, confort et caractéristiques générales, surfaces, valeurs locatives ;
- ◆ les éléments d'imposition : date de début de vacance du local ; année d'entrée dans la période de référence retenue pour l'imposition à la TLV ; indicateur de non-imposition ; référentiel des communes concernées ; montant de la taxe.

3. Zonage pour la modulation des aides personnelles au logement

3.1. Objectif du zonage

3.1.1. Objectifs et définition

La loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 relative au maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement a instauré un zonage destiné au calcul des aides pour le logement. Ce zonage, qui comprenait trois catégories (I, II et III), permettait de définir, en fonction de la location du logement, de la situation familiale du demandeur et de ses ressources, le montant de l'aide personnalisée au logement. Cette aide personnalisée au logement était accordée au titre de la résidence principale.

¹³ Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/autres-zonages-des-politiques-du-logement#e2>

¹⁴ Décret n° 2021-852 du 29 juin 2021 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 qui actualise et prolonge les dispositions et effets du décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1^{er} août 2021 au 31 juillet 2022, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

¹⁵ Article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

¹⁶ Arrêté du 8 mars 1996 régissant le traitement informatisé de la taxe d'habitation à la direction générale des impôts.

¹⁷ Arrêté du 21 novembre 2000 relatif à la mise en service par la direction générale des impôts du traitement informatisé de la taxe annuelle sur les logements vacants.

Annexe VIII

À compter de 2003, un nouveau zonage – le zonage A/B/C – a été mis en place pour les dispositifs destinés à aider la production de logements. Il a remplacé le zonage I/II/III pour l'application de certains dispositifs et a été utilisé depuis pour tous les nouveaux dispositifs d'aide à la personne destinés à faciliter la production de logement (Robien, Borloo, Scellier, Duflot, Pinel...). Le zonage I/II/III reste utilisé pour le calcul des seules aides personnalisées au logement.

Cette évolution fut motivée par le gouvernement par la volonté « de réformer le zonage et de le simplifier afin de mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux » et de s'appuyer sur « des critères démographiques, alliés à des critères économiques de prix de marché »¹⁸.

3.2. Périmètre d'application du zonage

L'arrêté du 17 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones géographiques définit trois zones : zones I, II et III.

L'arrêté du 29 mars 1999 pris pour l'application de l'article 2 *terdecies* de l'annexe III au code général des impôts et relatif au classement des communes par zones a quant à lui institué un nouveau zonage Ibis/I/II/III au sein duquel :

- ◆ la zone Ibis correspond à Paris et ses communes limitrophes ;
- ◆ la zone I correspond à la zone I de l'arrêté de 1978 à l'exclusion des communes exclues dans la zone Ibis ;
- ◆ les zones II et III sont identiques à celles de l'arrêté de 1978.

Le périmètre figurant dans l'arrêté du 29 mars 1999 est le suivant (cf. tableau 6) :

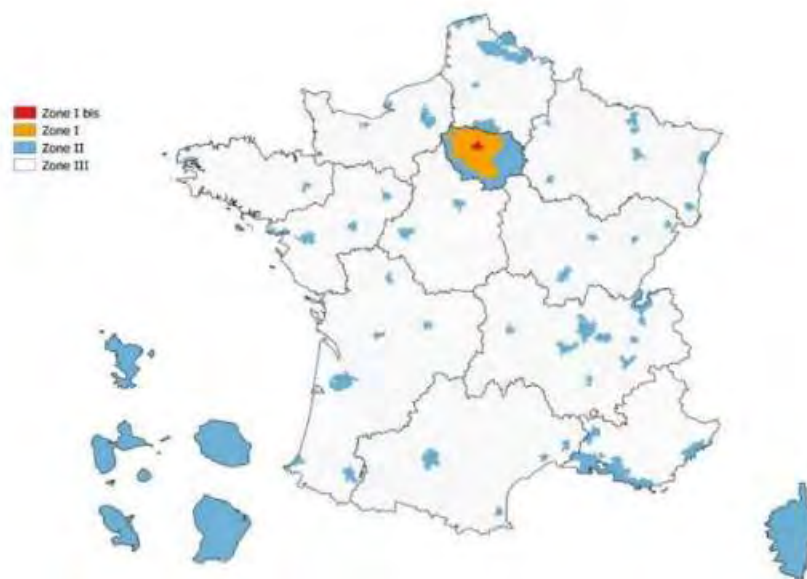
- ◆ zone I bis : Paris et communes limitrophes ;
- ◆ zone I : Agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de l'Île-de-France ;
- ◆ zone II : Île-de-France hors Zones I et I bis, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Île-de-France, îles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise ;
- ◆ zone III : Communes situées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones I bis, I ou II.

Le graphique 2 présente la répartition des différents zonages.

¹⁸ Rapport de Dominique BRAYE et Charles GUENE devant la commission des affaires économiques du Sénat dans le cadre de l'examen de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat <https://www.senat.fr/rap/102-270/102-270.html>

Annexe VIII

Graphique 2 : Zonage I II III au 1^{er} janvier 2022



Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-1-2-3>

Tableau 6 : Nombre de communes dans chaque zone au 1^{er} janvier 2022

Zonage	Nombre de communes
Ibis	30
I	730
II	2 796
III	31 399
Total général	34 955

Source : Mission d'après réglementation (arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et arrêté du 29 mars 1999 pris pour l'application de l'article 2 terdecies de l'annexe III au code général des impôts).

3.3. Mise à jour

L'arrêté a été mis à jour à onze reprises. Les arrêtés procédant à une mise à jour de la liste ne précisent pas les éléments ayant conduit à la révision du zonage.

3.4. Conséquences

Ce zonage est utilisé pour déterminer le calcul des aides au logement (AL), des aides personnalisées au logement (APL) et fixer les plafonds de ressources pour bénéficier de logements sociaux. Ainsi, ce zonage a un impact sur le taux d'effort nécessaire pour les personnes physiques pour se loger dans une zone donnée.

4. Zonage ABC

4.1. Objectif du zonage

Le zonage ABC a vocation à caractériser la tension du marché immobilier local. Il découle de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat dit loi « Robien ».

Annexe VIII

Ce zonage a ensuite été réutilisé pour d'autres dispositifs fiscaux notamment :

- ◆ le dispositif dit « Robien recentré » issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;
- ◆ le dispositif dit « Scellier » issu de la loi de finances rectificatif pour 2008 destiné à soutenir l'investissement locatif privé ;
- ◆ le dispositif « Duflot » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire issu de la loi de finances 2013 ;
- ◆ le dispositif dit « Pinel » institué en loi de finances initiale pour 2015 ;
- ◆ les aides de l'agence nationale de l'habitat ;
- ◆ les prêts conventionnés et les prêts social location-accession¹⁹ ;
- ◆ le dispositif de prêt à taux zéro pour l'achat d'un logement.

Le dispositif dit « Demessine », instauré par la loi de finances pour 1999, était quant à lui basé sur un autre zonage : celui des zones de revitalisation rurales.

S'agissant du dispositif Pinel, il vise les investissements réalisés dans des logements neuf ou en état futur d'achèvement et situés dans des bâtiments d'habitation collective. L'acquéreur s'engage à louer son logement non meublé comme habitation principale pour une durée de six à douze ans en respectant un plafond de loyer. En contrepartie, le bailleur bénéficie d'une réduction d'impôts.

La mise en place du dispositif « Pinel » vise à répondre au déséquilibre entre l'offre et la demande au sein de certaines communes en stimulant et orientant la production de nouveaux logements. L'obligation d'affecter ces nouveaux logements en qualité de résidence principale permet de s'assurer que les logements ne seront pas loués, durant la période de l'engagement, en régime meublé. Un tel dispositif nécessite donc une révision régulière du zonage afin, d'une part, de s'assurer que les zones identifiées comme présentant un déséquilibre présentent toujours une tension et, d'autre part, que d'autres communes n'ont pas vu leur situation évoluer.

Ce dispositif ne permet pas l'acquisition d'un bien pour l'occuper en tant que résidence principale : pour permettre la primo-accession, les personnes physiques peuvent recourir au prêt à taux zéro (PTZ) si leurs revenus ne dépassent pas certains seuils (cf. infra).

4.2. Périmètre d'application du zonage

L'article 31 du code général des impôts indique que le zonage géographique dépend du déséquilibre entre l'offre et la demande de logement. Néanmoins, la réglementation ne précise pas les modalités retenues (critères quantitatifs et seuils) pour définir ce périmètre. Les modalités d'élaboration de ce zonage ont toutefois été communiquées à la mission. Celles-ci sont présentées ci-après (cf. tableau 7 et graphique 3).

La liste des communes concernées est fixée par l'arrêté modifié du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Tableau 7 : Répartition des communes par zonage

Zone	Abis	A	B1	B2	C	Total
Nombre de communes	76	653	1 587	3 783	28 856	34 955
% communes	0,22 %	1,87 %	4,54 %	10,82 %	82,55 %	

¹⁹ Arrêté du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'application des dispositions de la sous-section 2 bis relative aux prêts conventionnés pour des opérations de location-accession à la propriété immobilière.

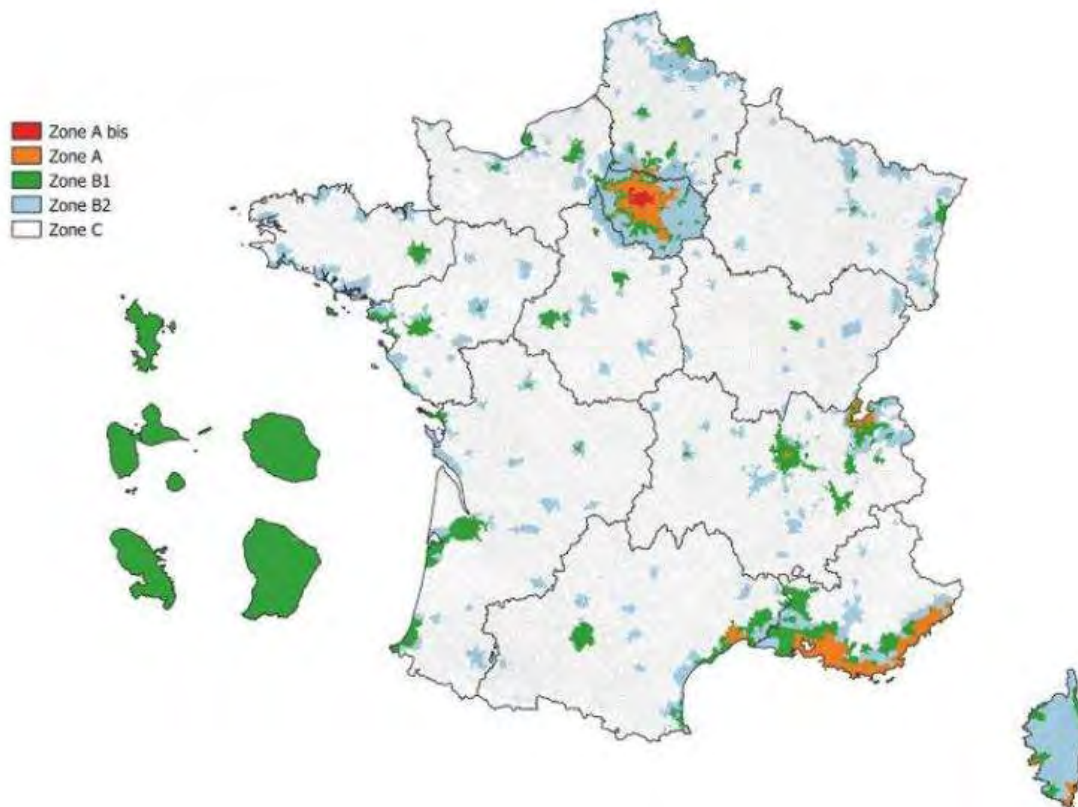
Annexe VIII

Zone	Abis	A	B1	B2	C	Total
Population ²⁰	5 258 747	11 363 516	16 022 984	12 785 250	21 812 011	67 242 508
% population	7,82 %	16,90 %	23,83 %	19,01 %	32,44 %	

Source : Mission d'après règlementation – données avril 2022.

Le périmètre a été défini pour la première fois par l'arrêté du 19 décembre 2003 pris en application des articles 2 *duodecies*, 2 *duodecies* A, 2 *terdecies* A, 2 *quindecies* B et 2 *quindecies* C de l'annexe III au code général des impôts et relatif au classement des communes par zones, aux rubriques des états descriptifs et aux performances techniques des logements acquis pour être réhabilités.

Graphique 3 : Zonage A B C au 1^{er} avril 2022



Source : DHUP - <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c>

Tableau 8 : Croisement entre le zonage ABC et le classement « commune touristique » au titre du code du tourisme au 1^{er} avril 2022

Zonage ABC	Communes non touristiques	Communes touristiques	Ensemble des communes
Abis	72	4	76
A	574	79	653
B1	1 406	181	1 587
B2	3 534	249	3 783
C	27 991	865	28 856
TOTAL	33 577	1 378	34 955

²⁰ Données Insee 2019 (Données Insee 2017 pour Mayotte).

Annexe VIII

Source : Mission.

L'analyse de répartition des communes dans les différentes catégories du zonage montre (cf. tableau 8) qu'une majorité de communes touristiques, au sens du code du tourisme, sont classées en C (8 655 communes) qui correspond à la zone ne présentant pas de tension immobilière. À contrario, seulement 264 communes touristiques sont situées dans les zones les plus tendues (Abis, A et B1). Il y a toutefois certaines disparités territoriales correspondant au littoral méditerranéen, à la Savoie et à la Corse :

- ◆ aucune commune touristique corse n'est classée C (3 communes classées A ; 14 communes classées B1 et 24 communes classées B2) : cette situation est toutefois liée au fait qu'aucune commune corse n'est classée C par construction du zonage²¹ ;
- ◆ au sein du département du Var sur les 37 communes touristiques, 26 sont classées A, 8 en B1 et 3 en C ;
- ◆ en Savoie, sur les 50 communes touristiques 7 communes sont classées A et 26 communes sont classées en B1 ;
- ◆ dans le département des Bouches-du-Rhône, aucune commune touristique n'est classée C (7 communes en A, 5 en B1 et 3 en B2) ;
- ◆ dans les Alpes-Maritimes, 24 des 30 communes touristiques sont classées en A. Les 6 autres sont classées en C : ainsi, cette situation traduit que la majorité des communes touristiques du département connaît une tension sur le logement (au sens du zonage ABC).

La répartition dans le zonage a également été réalisée pour les 1 027 communes identifiées comme touristiques par la mission (cf. tableau 9 et tableau 10). Compte tenu du périmètre de la mission, les métropoles sont exclues. Il apparaît que ces communes sont surreprésentées (25,8 %) dans les zones Abis, A et B1 par rapport aux autres communes (6 %). Il y a néanmoins 42,2 % des communes classifiées comme touristiques par la mission qui sont en zone C.

Même en se focalisant sur les communes affichant un prix moyen élevé, le nombre de communes classées en zone C est important. Elles représentent en effet :

- ◆ 125 communes sur les 492 communes touristiques identifiées par la mission et ayant un prix au m² supérieur à 3 000 € ;
- ◆ 39 communes sur les 205 communes touristiques identifiées par la mission et ayant un prix au m² supérieur à 4 000 € ;
- ◆ 12 communes sur les 79 communes touristiques identifiées par la mission et ayant un prix au m² supérieur à 5 000 €.

Tableau 9 : Croisement entre le zonage ABC et l'identification des communes touristiques identifiées par la mission

Zonage ABC	Communes touristiques identifiées par la mission	Part des communes situées dans la zone	Autres communes	Part des communes situées dans la zone	Toutes communes
Abis		0,0 %	76	0,2 %	76
A	81	7,9 %	572	1,7 %	653
B1	184	17,9 %	1 403	4,1 %	1 587
B2	329	32,0 %	3 454	10,2 %	3 783
C	433	42,2 %	28 423	83,8 %	28 856
Total général	1 027	100 %	33 928	100 %	34 955

²¹ Le périmètre du zonage B2 correspond en effet aux « villes-centre de certaines grandes agglomérations, à la grande couronne autour de Paris non située en zones Abis, A et B1, à certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés et aux communes de Corse non situées en zones A ou B1 ». Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c>

Annexe VIII

Source : Mission – zonage au 1^{er} avril 2022.

Tableau 10 : Croisement entre le zonage ABC et l'identification des communes touristiques identifiées par la mission – en population

Zonage ABC	Communes touristiques identifiées par la mission	Pourcentage de la population située dans la zone	Autres communes	Pourcentage de la population située dans la zone	Toutes communes
Abis	<i>Hors champ de la lettre de mission</i>	0,0 %	5 258 747	8,4 %	5 258 747
A	1 322 527	30,0 %	10 040 989	16,0 %	11 363 516
B1	1 667 457	37,8 %	14 355 527	22,8 %	16 022 984
B2	994 530	22,5 %	11 790 720	18,8 %	12 785 250
C	426 351	9,7 %	21 385 660	34,0 %	21 812 011
Total général	4 410 865	100 %	62 831 643	100 %	67 242 508

Source : Mission – zonage au 1^{er} avril 2022 – population 2019.

4.3. Mise à jour

L'arrêté fixant le classement des communes par zones est mis à jour de façon irrégulière. Ainsi les deux dernières mises à jour sont très limitées :

- ◆ par arrêté du 16 février 2022²², le zonage de 46 communes a été modifié (pour les classer dans des zonages plus tendus). Les communes concernées étaient très majoritairement situées en Haute-Savoie (35 communes sur 46) ;
- ◆ par arrêté du 4 juillet 2019²³, le zonage de deux communes (Angers et Poitiers) a été modifié.

En 2014, une révision plus globale a été effectuée. Les modalités de cette révision, figurant dans un rapport au parlement, sont détaillées dans l'encadré 3. Les seuils retenus pour chaque indicateur et le nombre d'ajustements effectués dans le cadre de la consultation des acteurs territoriaux ne figurent en revanche pas dans ce rapport.

²² JORF n° 0043 du 20 février 2022 - texte n° 36.

²³ JORF n° 0154 du 5 juillet 2019 - texte n° 27.

Encadré 3 : Modalités de révision du zonage telles qu'établies et utilisées en 2014

Le processus de révision de 2014 s'est déroulé en trois phases :

1. établissement d'un projet de zonage après définition et application au niveau national d'une méthodologie statistique définie par un groupe d'experts en analyse des marchés locaux de l'habitat, en concertation avec un groupe plénier composé de représentants des principaux acteurs du domaine du logement (services déconcentrés, experts en économie du logement et des territoires, experts en statistiques, collectivités territoriales, fédérations professionnelles du bâtiment et de la promotion immobilière notamment) ;
2. consultation, sous l'égide des préfets de région, des acteurs territoriaux de l'habitat sur la classification effectuée afin que ce projet de zonage soit examiné à la lumière des politiques locales et des marchés territoriaux de l'habitat ;
3. finalisation d'un zonage révisé, après analyse des propositions de reclassements ou de déclassements transmises par les préfets de région comme suite aux consultations locales.

Le déséquilibre a été apprécié au travers d'indicateurs statistiques sélectionnés au vu :

- ◆ de leur capacité et de leur pertinence intrinsèque à qualifier et à segmenter territorialement ce déséquilibre tout en répondant aux finalités des dispositifs d'aide assis sur le zonage A/B/C, à savoir favoriser le développement du parc privé de logements à loyers intermédiaires (situés entre ceux du parc privé et du parc social) ;
- ◆ de l'existence de sources statistiques accessibles, récentes et pérennes permettant d'établir de tels indicateurs, mais aussi de leur degré de finesse géographique et de leur couverture complète au plan national de manière à pouvoir comparer et hiérarchiser les territoires sur des référentiels communs et à un échelon le plus représentatif possible des marchés locaux de l'habitat.

Les indicateurs suivants ont ainsi été retenus (sources précisées entre parenthèses) :

- ◆ indicateurs associés à une tension du marché du logement :
- ◆ taux de croissance de la population entre les recensements 1999 et 2010 (Insee) ;
- ◆ taux de croissance du nombre d'emplois entre les recensements 1999 et 2010 (Insee) ;
- ◆ taux de vacance supérieure à un an des logements du parc privé construits après 1989 (Filocom) ;
- ◆ niveau des prix de vente moyens au m² des appartements sur 2008 et 2010 (Insee) ;
- ◆ niveau des prix de vente médians des maisons sur 2008 et 2010 (Insee) ;
- ◆ niveau des « loyers de stock » en 2011 chez les allocataires des aides au logement (Insee plus OLAP pour l'agglomération parisienne).

Indicateurs qualifiant un déséquilibre en logements dits « intermédiaires » :

- ◆ part des ménages locataires du parc privé et allocataires des aides au logement dont le taux d'effort est supérieur à 39 % (CNAF) ;
- ◆ écart de loyer moyen entre le parc social et le parc privé chez les allocataires des aides au logement (CNAF) ;
- ◆ part de ménages avec personnes rattachée(s) de 18 à 30 ans (Filocom).

Ces indicateurs, hormis ceux relatifs aux niveaux des loyers et des prix, ont été pondérés et agrégés à l'échelle des bassins de vie. Les indicateurs relatifs aux niveaux des loyers et des prix ont été agrégés à l'échelle des unités urbaines.

Source : Rapport à destination du Parlement sur les « zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts ainsi que du dispositif prévu aux articles L. 31-10 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation » communiqué par la DHUP.

Annexe VIII

Il apparait que la révision triennale globale prévue par l'article R. 304-1 du code de la construction n'est plus mise en œuvre²⁴. En outre, les mises à jour concernent uniquement la modification de classement de communes vers des zones plus tendues.

Le tableau 11 présente les caractéristiques de prix au sein des communes en fonction de leur classement au titre du zonage ABC.

Tableau 11 : Caractéristiques des prix moyens au m² en fonction de la classification des communes.

Zonage	Nombre de communes	Moyenne des prix moyen au m ²	Min de prix/m ²	Max de prix/m ²	Écart type de prix/m ²
Abis	76	6 205,86	1 544,12	11 216,08	1 440,57
A	653	3 452,35	1 340,09	10 730,08	1 046,00
B1	1 458	2 782,56	589,47	12 002,17	1 040,84
B2	3 783	1 962,77	348,84	8 928,46	859,59
C	28 856	1 225,02	301,59	8 796,78	587,60
Total général	34 826	1 423,39	301,59	12 002,17	843,37

Source : Mission d'après données DV3F (données hors Alsace-Moselle) – année 2021.

Note de lecture : La moyenne arithmétique des prix moyens des transactions enregistrés dans les communes classés Abis est de 6 205,86 €/m². Pour le calcul de la moyenne, chaque commune est comptabilisée de façon équivalente sans prise en compte de sa taille ou du nombre de transactions enregistrées.

Tableau 12 : Liste des communes non situées en zone Abis ayant un prix au m² supérieur au prix moyen de la zone Abis (hors 57, 67 et 68)

Commune	Dpt	Pop (2019)	CT	ST	LL	LM	Taux RS	prix/m ²	ABC
Courchevel	73	2 360	0	1	0	1	84,2 %	12 002 €	B1
Saint-Jean-Cap-Ferrat	6	1 492	0	1	1	0	60,9 %	10 730 €	A
Val-d'Isère	73	1 583	0	1	0	1	87,8 %	10 467 €	B1
Cassis	13	6 905	0	1	1	0	33,6 %	9 239 €	A
Coti-Chiavari	2A	713	1	0	1	1	70,9 %	8 928 €	B2
Les Allues	73	1 860	0	1	0	1	88,2 %	8 797 €	C
Cap-d'Ail	6	4 523	0	1	1	0	37,1 %	8 764 €	A
Saint-Tropez	83	3 851	0	1	1	0	64,5 %	8 755 €	A
Veyrier-du-Lac	74	2 276	0	1	1	1	26,7 %	8 551 €	B1
La Clusaz	74	1 709	0	1	0	1	82,7 %	8 482 €	A
Lège-Cap-Ferret	33	8 352	0	1	1	0	63,3 %	8 448 €	B2
Puy-Saint-Eusèbe	5	167	0	0	0	1	53,6 %	8 306 €	C
Megève	74	3 025	0	1	0	1	81,9 %	7 985 €	A
Villefranche-sur-Mer	6	5 033	0	1	1	0	48,8 %	7 851 €	A
Le Bois-Plage-en-Ré	17	2 272	0	1	1	0	59,6 %	7 553 €	B1
Chamonix-Mont-Blanc	74	8 640	0	1	0	1	69,5 %	7 514 €	A
Saint-Martin-de-Ré	17	2 215	0	1	1	0	59,7 %	7 445 €	B1
Gémenos	13	6 635	0	0	0	0	3,2 %	7 429 €	A
Le Touquet-Paris-Plage	62	4 227	0	1	1	0	79,3 %	7 290 €	B1
Ramatuelle	83	2 115	0	1	1	0	59,7 %	7 275 €	A
Cargèse	2A	1 297	0	0	1	1	66,9 %	7 263 €	B2
Beaulieu-sur-Mer	6	3 755	0	1	1	0	43,1 %	7 025 €	A
Arcachon	33	11 630	0	1	1	0	60,0 %	7 023 €	B1
Guéthary	64	1 326	0	1	1	0	50,4 %	6 949 €	B1
Quintal	74	1 252	0	0	0	1	4,1 %	6 936 €	B1

²⁴ « Pour l'application de certaines aides au logement, un arrêté des ministres chargés du logement et du budget, révisé au moins tous les trois ans, établit un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements. » R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe VIII

Commune	Dpt	Pop (2019)	CT	ST	LL	LM	Taux RS	prixm2	ABC
Coggia	2A	679	0	0	1	1	59,5 %	6 881 €	B2
Servoz	74	1 057	0	1	0	1	33,9 %	6 871 €	B2

Source : Mission d'après INSEE (données population et taux RS) et données DV3F.

Légende colonne : Département (Dpt), Population (Pop), Communes touristiques non classées station de tourisme (CT), stations classées de tourisme (ST), Communes soumises à la loi littorale (LL), communes soumises à la loi montagne (LM), taux de résidences secondaires (Taux RS), Prix moyen au m² des transactions enregistrées (prix m²), zonage ABC (ABC).

Ainsi, 40 communes²⁵ ont un prix moyen au m² supérieur à 6 205,86 €/m² (moyenne non pondérée des prix moyens au m² dans les communes classées Abis) dont 31 sont classées communes touristique au titre du code du tourisme (cf. tableau 12).

Par ailleurs, 757 communes ont un prix moyen au m² supérieur à 3 452,35 €/m² (moyenne des moyennes des prix au m² dans les communes classées Abis) (cf. tableau 13) dont :

- ◆ 274 communes classées B1, 212 communes classées B2 et 271 communes classées C ;
- ◆ 175 communes classées communes touristiques (dont 122 stations de tourisme) ;
- ◆ 165 communes soumises à la loi littorale et 347 communes soumises à la loi montagne ;
- ◆ 206 communes avec un taux de résidences secondaires supérieur à 50 %.

Ces éléments sont de nature à expliquer l'incompréhension de certaines collectivités concernant leur classement au titre de ce zonage. Plusieurs collectivités à caractère touristique rencontrées ont en effet fait état à la mission du souhait d'une actualisation de ce zonage en précisant qu'à leur sens une telle actualisation ne pouvait conduire qu'à une révision de leur classement. La dernière révision générale, intervenue en 2014, correspond en effet au début de l'essor massif des locations meublées de tourisme via les plateformes numériques.

Tableau 13 : Caractéristiques des prix moyens au m² en fonction de la classification des communes – communes touristiques identifiées par la mission

Zonage	Nombre de communes	Moyenne des prix moyen au m ²	Min de prix/m ²	Max de prix/m ²	Écart type de prix/m ²
Abis	0	Non applicable (N.A.)	N.A.	N.A.	N.A.
A	81	4 676,41	2 097,36	10 730,08	1 754,78
B1	184	3 968,35	2 043,57	12 002,17	1 520,33
B2	329	3 170,28	2 001,01	8 928,46	941,08
C	433	2 847,78	2 003,25	8 796,78	848,77
Total général	1 027	3 296,08	2 001,01	12 002,17	1 249,07

Source : Mission d'après données DV3F (données hors Alsace-Moselle) – année 2021.

Note de lecture : La moyenne arithmétique des prix moyens des transactions enregistrés dans les communes classés Abis est de 6 205,86 €/m². Pour le calcul de la moyenne, chaque commune est comptabilisée de façon équivalente sans prise en compte de sa taille ou du nombre de transactions enregistrées.

4.4. Conséquences

Le zonage ABC est utilisé pour onze dispositifs fixés par listés par l'article 3 de l'arrêté du 1^{er} août 2014.

Les principaux dispositifs concernés sont les suivants (cf. encadré 4):

- ◆ le dispositif « Pinel » - cf. annexe fiscale ;

²⁵ Données hors 67, 68 et 57 (départements pour lesquels les données de transaction ne figurent pas dans la base de données DV3F).

Annexe VIII

- ◆ le conventionnement des logements prévu par l'ANAH permettant des aides en contrepartie de travaux d'amélioration, d'un engagement sur le montant maximum des loyers et des conditions d'occupation du logement ;
- ◆ les prêts à taux zéro permettant l'accession à la propriété. Pour un logement neuf à destination de résidence principale occupée par l'acquéreur, en zone A et Abis, le montant du prêt peut représenter jusqu'à 40 % du coût total de l'opération et 138 000 € (cas d'un ménage de cinq personnes ou plus). Ce prêt est conditionné à des conditions de ressources (cf. tableau 14) ;
- ◆ le prêt social de location accession (PSLA) : il s'agit d'un dispositif d'accession à la propriété avec conditions de ressources pour les ménages qui achètent un logement situé dans une opération agréée par l'État pour bénéficier d'un tel financement ;
- ◆ les prêts locatifs intermédiaires : il s'agit de prêts règlementés réservés aux bailleurs sociaux ;
- ◆ la TVA à taux réduit pour les logements issus de la transformation de locaux à usage de bureaux ;
- ◆ la décote pour les terrains sur lesquels un programme de logements sociaux est envisagé ;
- ◆ la TVA à taux réduit pour certaines opérations réalisées dans le secteur du logement social.

Tableau 14 : PTZ : revenus maximum selon le nombre d'occupants et la zone du logement

Nombre d'occupants du logement	Zone A bis et A	Zone B1	Zone B2
1	37 000 €	30 000 €	27 000 €
2	51 800 €	42 000 €	37 800 €
3	62 900 €	51 000 €	45 900 €
4	74 000 €	60 000 €	54 000 €
5	85 100 €	69 000 €	62 100 €
6	96 200 €	78 000 €	70 200 €
7	107 300 €	87 000 €	78 300 €
À partir de 8	118 400 €	96 000 €	86 400 €

Source : Article D31-10-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Encadré 4 : Dispositifs concernés adossés au zonage ABC

« Les dispositions du présent arrêté s'appliquent :

1° Pour l'application des dispositions de [l'article 199 novovicies](#) du code général des impôts, aux logements acquis à compter du 1er octobre 2014, ou s'agissant des logements que le contribuable fait construire, à ceux dont la demande de permis de construire est déposée à compter du 1er octobre 2014.

Toutefois, pour les communes listées en annexe 2, les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent pas aux logements ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire avant le 1er octobre 2014 et dont la date de signature de l'acte authentique d'acquisition intervient dans un délai de 18 mois maximum à compter de la date d'obtention du permis de construire ainsi qu'à ceux pour lesquels une promesse de vente a acquis date certaine avant le 1er octobre 2014. Pour les communes listées en annexe 3, les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent pas aux logements ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire avant le 1er janvier 2015 et dont la date de signature de l'acte authentique d'acquisition intervient dans un délai de 18 mois maximum à compter de la date d'obtention du permis de construire ainsi qu'à ceux pour lesquels une promesse de vente a acquis date certaine avant le 1er janvier 2015.

Annexe VIII

2° Pour l'application des dispositions du m du [1° du I de l'article 31 du code général des impôts susvisé](#), aux conventions signées à compter du 1er janvier 2015 ;

3° Pour le bénéfice des aides de l'Agence nationale de l'habitat, aux aides accordées à compter du 1er janvier 2015 ;

4° Pour le bénéfice des prêts ne portant pas intérêts mentionnés à [l'article L. 31-10-1 du code de la construction](#) et de habitation et des prêts garantis par l'État mentionnés au troisième alinéa de [l'article L. 312-1](#) du même code, aux offres de prêts émises à compter du 1er octobre 2014 ;

5° Pour l'application de [l'article R. 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation](#), aux décisions d'agrément accordées à compter du 1er février 2015 ;

6° Pour l'application de [l'article R. 391-1 du code de la construction et de l'habitation](#), aux offres de prêt émises à compter du 1er janvier 2015.

Toutefois, les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent pas aux offres de prêt pour lesquelles une décision d'agrément au titre de l'article 279-0 bis A du code général des impôts a été accordée avant le 1er octobre 2014.

7° Pour l'application de l'article 279-0 bis A du code général des impôts, aux décisions d'agrément accordées à compter du 1er octobre 2014 ;

8° Pour l'application de l'article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques, aux terrains dont la promesse de vente, telle que définie aux articles 1322 à 1332 du code civil, a été signée à compter du 1er octobre 2014 ;

9° Pour l'application du 11 du I de l'article 278 sexies du code général des impôts, aux logements dont l'avant-contrat ou le contrat préliminaire ou, à défaut, le contrat de vente ou le contrat ayant pour objet la construction du logement a été signé à compter du 1er janvier 2015. Toutefois, les dispositions du présent arrêté ne s'appliquent pas aux logements ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire avant le 1er octobre 2014 et dont la date de signature de l'acte authentique d'acquisition intervient dans un délai de 18 mois maximum à compter de la date d'obtention du permis de construire ;

10° Pour l'application du septième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, aux logements acquis ou construits à compter du 1er janvier 2015 ;

11° Pour l'application du huitième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, aux logements ayant fait l'objet d'un avant-contrat ou d'un contrat préliminaire ou, à défaut, d'un contrat de vente à compter du 1er janvier 2015. »

Source : Article 3 de l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

5. Cohérence entre les zonages

5.1.1. Croisement entre zones tendues et zonage ABC

La comparaison entre le classement au titre des zones tendues et le zonage ABC fait apparaître que certaines communes identifiées comme situées dans des zones tendues et pouvant imposer une taxe sur les logements vacants, sont identifiées comme ne présentant pas un déséquilibre particulier au titre du zonage ABC.

Ainsi, parmi les communes soumises à la taxe sur les logements vacants, 19²⁶ dont 15 situées dans l'Ain et la Haute-Savoie sont classées B2 et 12²⁷ (dont 7 situées en Isère) sont classées C au titre du zonage ABC (cf. tableau 15).

²⁶ Beauregard (1), Frans (1), Massieux (1), Misérioux (1), Parcieux (1), Saint-Bernard (1), Saint-Didier-de-Formans (1), Sainte-Euphémie (1), Toussieux (1), Poussan (34), Avelin (59), Larresore (64), Boège (74), Duingt (74), Lathuile, Lugrin (74), Maxilly-sur-Léman (74), Saint-André-de-Boège (74) et Le Mesnil-Amelot (77).

²⁷ Fareins (1), MEssimy-sur-Saône (1), Beaucroissant (38), Charnècles (38), La Murette (38), Réaumont (38), Saint-Blaise-du-Buis (38), Saint-Cassien (38), Vourey (38), Charnay (69), Cogy (69) et Chevaline (74).

Annexe VIII

Si la tension est réelle, cette situation implique que les personnes physiques souhaitant accéder à la propriété dans les communes concernées ne bénéficient pas de tous les outils prévus par la réglementation ou que les seuils permettant d'accéder à certains dispositifs (prêt à taux zéro par exemple) sont plus bas.

À contrario, si la tension est faible, les communes concernées sont privées d'une ressource financière dans la mesure où leur inclusion dans le champ de la TLV les empêche de mettre en place la THLV.

Tableau 15 : Comparaison entre le classement des communes au titre des zones « tendues » et au titre du zonage ABC

	Abis	A	B1	B2	C	Total général
Zones non soumises à la TLV	-	114	1 095	3 764	28 844	33 817
Zones « tendues » soumis à la TLV	76	539	492	19	12	1 138
Total général	76	653	1 587	3 783	28 856	34 955

Source : Mission d'après le décret n° 2013-392 et l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

À contrario, il apparaît que 114 communes classées A au titre du zonage ABC ne sont pas soumises à la taxe sur les logements vacants. À défaut de définition de la notion de zone d'urbanisation continue, la notion d'aire urbaine a été prise en considération pour analyser si ces communes seraient éligibles à la TLV (sous réserve d'atteinte des critères de tension immobilière).

Ainsi, sur ces 114 communes (dont 29 communes touristiques au sens du code du tourisme et 30 communes classifiées comme touristiques par la mission) :

- ◆ 13 communes sont situées hors d'une unité urbaine²⁸ ;
- ◆ 85 communes sont situées dans des aires urbaines de moins de 50 000 habitants ;
- ◆ 14 communes sont situées dans des aires urbaines de plus de 50 000 habitants (hors Paris). Ces communes sont toutes situées dans l'aire urbaine de Bailly-Romainvilliers (77) ;
- ◆ deux communes sont situées dans l'aire urbaine de Paris (Boissise-la-Bertrand(77) et Serris (77)).

Il apparaît donc, sans qu'il soit nécessaire d'étudier les critères de tension, que la non-inclusion des 114 communes classées A au titre du classement ABC s'explique par la taille de leur aire urbaine de rattachement (hormis le cas des communes situées au sein d'aires urbaines franciliens non comprises dans le champ de la mission).

S'agissant des communes touristiques situées dans ce sous-ensemble (présentées dans le tableau 16 et le tableau 17), il apparaît qu'elles présentent des caractéristiques de prix et de pourcentage de résidence secondaire très supérieures à celles des autres communes classées A au titre du zonage ABC. En revanche, le taux de logements vacants (3,94 %) est plus bas que pour les autres communes.

Annexe VIII

Tableau 16 : Comparaison des caractéristiques des communes classées A au titre du zonage ABC en fonction de leur classement et au titre du code du tourisme et leur assujettissement à la taxe sur les logements vacants

Catégorie	Nombre	Population moyenne en 2019	Taux moyen de RS (en %)	Taux moyen de LV	Prix moyen des transactions en €/m ²
Communes touristiques classées A soumises à la TLV	50	69 181	25,55	5,85	4 481,74
Communes non touristiques classées A soumises à la TLV	489	14 916	3,16	5,98	3 295,38
Communes non touristiques classées A et non soumises à la TLV	85	4 616	4,93	6,54	3 103,75
Communes touristiques classées A non soumises à la TLV	29	7 528	53,75	3,94	5 346,09
TOTAL communes A	653	17 402	7,35	5,95	3 452

Source : Mission d'après données INSEE (population, taux moyen de résidences secondaires et taux moyen de logements vacants) et DV3F.

Tableau 17 : Liste des communes touristiques au sens du code du tourisme classées A et au titre du zonage ABC et non soumises à la TLV

Commune	Département	Population en 2019	CT	SCT	RS/Logements (INSEE 2018) en %	Prix moyen transaction (€/m ²)
Divonne-les-Bains	1	9 951	0	1	18,95	5 120,98
Gex	1	13 121	1	0	5,23	3 638,39
Carry-le-Rouet	13	5 690	0	1	24,45	5 434,24
Cassis	13	6 905	0	1	33,57	9 239,22
Bonifacio	2A	3 192	0	1	53,97	4 566,50
Porto-Vecchio	2A	11 132	1	0	59,24	4 871,29
Mauguio	34	16 705	0	1	30,28	4 203,66
Palavas-les-Flots	34	5 844	0	1	60,02	4 943,17
La Grande-Motte	34	8 696	0	1	73,67	4 787,92
Chamonix-Mont-Blanc	74	8 640	0	1	69,55	7 514,30
La Clusaz	74	1 709	0	1	82,68	8 481,63
Les Gets	74	1 215	0	1	84,53	6 455,53
Megève	74	3 025	0	1	81,88	7 984,70
Morzine	74	2 717	0	1	85,46	5 898,47
Avon	77	13 419	1	0	2,87	2 615,11
Fontainebleau	77	15 696	0	1	4,31	4 429,78
Bormes-les-Mimosas	83	8 162	0	1	60,86	4 520,53
Cavalaire-sur-Mer	83	7 586	0	1	66,66	4 137,99
Cogolin	83	11 311	1	0	28,38	4 064,10
La Croix-Valmer	83	3 779	0	1	70,09	4 567,25
Gassin	83	2 614	0	1	62,97	5 755,81
Grimaud	83	4 562	0	1	68,39	5 477,54
Le Lavandou	83	5 985	0	1	71,45	4 882,54
La Londe-les-Maures	83	10 641	1	0	53,01	4 472,91
Ramatuelle	83	2 115	0	1	59,74	7 275,45
Roquebrune-sur-Argens	83	14 937	0	1	51,58	3 510,60
Sainte-Maxime	83	14 448	0	1	55,44	4 609,75

Annexe VIII

Commune	Département	Population en 2019	CT	SCT	RS/Logements (INSEE 2018) en %	Prix moyen transaction (€/m ²)
Saint-Tropez	83	3 851	0	1	64,55	8 754,64
Rayol-Canadel-sur-Mer	83	667	1	0	74,96	2 822,58

*Source : Mission d'après INSEE (population, taux de résidences secondaires et nombre de logements) et DV3F. CT = communes touristiques n'étant pas stations classées de tourisme
SCT = station classée de tourisme*

5.1.2. Croisement entre zonage ABC et zonage lié à l'aide au logement

La comparaison entre le zonage ABC et le zonage I/II/III (cf. tableau 18 et tableau 20) fait également apparaître des contradictions apparentes puisque des communes identifiées comme situées dans des zones en tension au titre d'un zonage ne le sont pas dans un autre zonage ou réciproquement. En l'absence de visibilité sur les critères quantitatifs utilisés pour procéder aux différentes classifications, il n'est pas possible pour la mission de les expliciter et, le cas échéant, d'en analyser le bien fondé. Au sein du tableau ci-dessous, figurent en rouge les combinaisons qui traduisent une incohérence entre les deux zonages.

S'agissant des communes classées à la fois A et III, 52 sur 54 sont situées dans des départements à forte activité touristique (6, 13, 34, 74 et 83). Par ailleurs, les communes identifiées comme touristiques par la mission sont surreprésentées dans cette catégorie puisque 50 % des communes de cette catégorie font parties de 1 027 communes identifiées par la mission (cf. tableau 19 et tableau 21).

Tableau 18 : Comparaison entre le classement des communes au titre de l'aide au logement et au titre du zonage ABC - nombre de communes concernées

Zonage ABC	Zonage I / II / III				Total général
	Ibis	I	II	III	
Abis	30	46	-	-	76
A	-	383	216	54	653
B1	-	166	953	468	1 587
B2	-	135	1504	2 144	3 783
C	-	-	123	28 733	28 856
Total général	30	730	2 796	31 399	34 955

Source : Mission d'après l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Lecture : les chiffres en rouge font apparaître les contradictions apparentes entre zonage.

Annexe VIII

Tableau 19 : Comparaison entre le classement des communes au titre de l'aide au logement et au titre du zonage ABC – nombre de communes touristiques identifiées par la mission concernées

Zonage ABC	Zonage I / II / III				Total général
	Ibis	I	II	III	
Abis	-	-	-	-	-
A	-	1	53	27	81
B1	-	3	89	92	184
B2	-	2	136	191	329
C	-	-	-	433	433
Total général	-	6	278	743	1 027

Source : Mission d'après l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Lecture : les chiffres en rouge font apparaître les contradictions apparentes entre zonage.

Tableau 20 : Comparaison entre le classement des communes au titre de l'aide au logement et au titre du zonage ABC – population concernée

Zonage ABC	Zonage I / II / III				Total général
	Ibis	I	II	III	
Abis	3 605 298	1 653 449			5 258 747
A		5 929 561	5 041 770	392 185	11 363 516
B1		368 408	13 140 682	2 513 894	16 022 984
B2		144 394	4 974 362	7 666 494	12 785 250
C			206 889	21 605 122	21 812 011
Total général	3 605 298	8 095 812	23 363 703	32 177 695	67 242 508

Source : Mission d'après l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation et INSEE (population 2019).

Lecture : les chiffres en rouge font apparaître les contradictions apparentes entre zonage.

Tableau 21 : Comparaison, pour les communes identifiées comme touristiques par la mission, entre le classement des communes au titre de l'aide au logement et au titre du zonage ABC – population concernée

Zonage ABC	Zonage I / II / III				Total général
	Ibis	I	II	III	
Abis	-	-	-	-	-
A	-	6 304	1 049 343	266 880	1 322 527
B1	-	1 439	1 041 423	624 595	1 667 457
B2	-	841	215 802	777 887	994 530
C	-	-	-	426 351	426 351
Total général	-	8 584	2 306 568	2 095 713	4 410 865

Source : Mission d'après l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation et INSEE (population 2019).

Lecture : les chiffres en rouge font apparaître les contradictions apparentes entre zonage.

Annexe VIII

5.1.3. Croisement entre zones tendues et zonage I - II - III (logement social)

Le croisement entre les zones tendues et le zonage I - II - III fait apparaître que les communes classées dans la zone I bis (Paris et ses communes limitrophes) sont toutes classées comme tendues.

S'agissant des communes classées en zones tendues, une grande dispersion des classements au titre du zonage I - II - III est observée (cf. tableau 22). Pourtant, la mise en place de la TLV est censée traduire des « difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant » et un « niveau élevé des loyers ». Ces deux circonstances apparaissent incompatibles avec un zonage III.

Tableau 22 : Croisement entre zones tendues et zonage I II III

Zones tendues	Zonage I / II / III				Total général
	Ibis	I	II	III	
Zones non tendues	-	345	2 190	31 282	33 817
Zones tendues	30	385	606	117	1 138
Total général	30	730	2 796	31 399	34 955

Source : Mission d'après l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques et le décret n° 2013-392.

5.1.4. Croisement entre les différents zonages

L'analyse des combinaisons des trois zonages étudiés ci-avant fait apparaître, sur le territoire français, 22 situations différentes. En rouge dans le tableau 23, les combinaisons qui correspondent à des communes qui apparaissent comme présentant une tension du point de vue de l'un des zonages, mais non identifiées comme telle dans l'un des deux autres zonages.

Tableau 23 : Combinaison des trois zonages étudiés et nombre de communes concernées

Zone tendue - Zone ABC - Zone I/II/III	Nombre de communes concernées	Population	Nombre de communes identifiées comme touristiques concernées	Population associée
NON - A - I	45	252 910	0	-
NON - A - II	38	179 379	9	46 937
NON - A - III	31	178 390	21	139 209
NON - B1 - I	166	368 408	3	1 439
NON - B1 - II	536	6 878 734	46	274 681
NON - B1 - III	393	2 035 961	83	476 343
NON - B2 - I	134	143 326	2	841
NON - B2 - II	1 493	4 955 427	133	210 851
NON - B2 - III	2 137	7 650 813	189	770 886
NON - C - II	123	206 889	0	-
NON - C - III	28 721	21 589 232	433	426 351
OUI - A - I	338	5 676 651	1	6 304
OUI - A - II	178	4 862 391	44	1 002 406
OUI - A - III	23	213 795	6	127 671
OUI - Abis - I bis	30	3 605 298	0	-

Annexe VIII

Zone tendue - Zone ABC - Zone I/II/III	Nombre de communes concernées	Population	Nombre de communes identifiées comme touristiques concernées	Population associée
OUI - Abis - I	46	1 653 449	0	-
OUI - B1 - II	417	6 005 430	43	766 742
OUI - B1 - III	75	477 933	9	148 252
OUI - B2 - I	1	1 068	0	0
OUI - B2 - II	11	18 935	3	4 951
OUI - B2 - III	7	15 681	2	7 001
OUI - C - III	12	15 890	0	0

Source : Mission.

Tableau 24 : Incohérences entre les différents zonages : caractérisation

Nature de l'incohérence interzonages	Nombre de communes	Population	Nb de communes touristiques au sens du code du tourisme	Nb de communes touristiques identifiées par la mission	Principales communes concernées
Non tendue (TLV) - A (tension immobilière locale) - III (pas de spécificité logement social)	31	178 390	21	21	Mauguio (34), Roquebrune-sur- Argens(83), Méru (60), Sainte-Maxime (83), Cogolin (83), La Grande Motte (34), Chamonix (74), Bormes-les- Mimosas (83)
NON - B1 - I	166	368 408	0	3	-
NON - B1 - III	393	2 035 961	86	83	Saint-Malo (35), Les Sables-d'Olonne (85), Aix-les-Bains (73), Agde (34), Lunel (34), Biscarrosse (40)
NON - B2 - I	134	143 326	0	2	-
NON - C - II	123	206 889	0	0	Le Creusot (71), Montceau-les-Mines (71)
OUI - A - III	23	213 795	2	6	Fréjus (83), Saint- Raphaël (83), Lattes (34)
OUI - B1 - III	75	477 933	10	9	Beauvais (60), Sète (34), Draguignan (83), La Teste-de-Buch (33), Frontignan (34), Arcachon (33)
OUI - B2 - I	1	1 068	0	0	-
OUI - B2 - II	11	18 935	1	3	Duingt (74)
OUI - B2 - III	7	15 681	0	2	Poussan (34), Boège (74)
OUI - C - III	12	15 890	0	0	-

Source : Mission.

S'agissant de ces approches différenciées de tension entre les zonages, le ministère chargé du logement a indiqué que cette situation s'explique, d'une part, par l'utilisation de critères de tension et de définitions de zones d'urbanisation différents et, d'autre part, par le fait que ces zonages ont été élaborés à des époques différentes.

Cette situation conduit, d'une part, à un nombre de situations extrêmement différentes au sein du territoire (22 combinaisons différentes de zonages ont été identifiées pour ces trois zonages) et, d'autre part, au fait que certaines communes présentant une tension immobilière n'ont pas accès à l'ensemble des outils pouvant permettre de lutter contre cette tension (cf. tableau 24).

6. Proposition

6.1. Envisager la convergence des zonages TLV et ABC

La majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) a été créée par la loi de finances rectificative pour 2014. Les communes éligibles à l'instauration de la taxe sur les logements vacants (TLV) ont la possibilité d'instaurer une taxe sur les résidences secondaires de 20 % supplémentaire au taux de la taxe d'habitation. Cette disposition a pour objectif de pénaliser la détention de biens en résidence secondaire sur des communes situées en zone tendue où l'offre de logement est fortement déficitaire. Si elle peut permettre, par incitation, la remise sur le marché locatif de longue durée de certaines résidences secondaires, elle permet également de financer une politique du logement et de l'habitat (à noter néanmoins que cette recette fiscale n'est pas fléchée). Depuis 2017, le conseil municipal peut majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale²⁹. Ce régime dérogatoire et exceptionnel en raison de la pénurie de l'offre de logement permanent risque d'être particulièrement discriminatoire pour les territoires non classés en zonage TLV et qui, de par leur situation spécifique, ont les mêmes difficultés, notamment les zones de très fortes fréquentations touristiques.

Selon l'article 232 du Code Général des Impôts, la taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée. La notion d'aire urbaine continue de 50 000 habitants a notamment pour effet de priver bon nombre de communes touristiques de ce dispositif. En effet, sur les 1 378 communes touristiques au titre du code du tourisme (communes touristiques et stations classées de tourisme), seules 202 sont situées dans une unité urbaine de plus de 50 000 habitants et seules 95 sont dans le champ d'application de la TLV. Parmi le panel de communes classifiées comme touristiques par la mission, seules 108 sur 1 027 sont dans le champ d'application de la TLV.

²⁹ Article 1407 ter du Code Général des Impôts.

Annexe VIII

Or, la comparaison entre le classement au titre des zones tendues (champ TLV) et le zonage ABC fait apparaître que certaines communes identifiées comme situées dans des zones tendues et pouvant imposer une taxe sur les logements vacants et une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, sont identifiées comme ne présentant pas un déséquilibre particulier au titre du zonage ABC. Il apparaît, à l'inverse, que 114 communes classées A au titre du zonage ABC ne sont pas soumises à la taxe sur les logements vacants (dont 85 parce qu'elles sont situées dans une aire urbaine de moins de 50 000 habitants). Or, ces communes caractérisées comme touristiques classées A et non soumises à la TLV ni à la THRS présentent une caractéristique : leur taux moyen de résidences secondaires est significativement plus élevé que la moyenne (53,75 % de taux de résidences secondaires, contre 4,93 % pour les communes non touristiques classées A et non soumises à la TLV). Dès lors, leur interdire d'agir sur leur parc de résidences secondaires en ne leur permettant pas l'usage de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires pose un problème de cohérence.

Dès lors, trois scénarios sont envisageables :

- ◆ modifier l'article 1407 ter du code général des impôts pour permettre à certaines communes de prendre une délibération leur permettant d'instaurer la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dès lors que le ratio résidences secondaires/logements dépasse un certain seuil. Ce seuil pourrait être la moyenne du taux de résidences secondaires dans les communes françaises (10 %³⁰) ou un taux légèrement plus restrictif (par exemple, 20 %, légèrement supérieur à la moyenne du taux de résidence secondaire dans les EPCI sur le littoral maritime³¹). La nouvelle rédaction pourrait être la suivante : « *Dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 232, le conseil municipal peut, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale. Cette faculté est également ouverte aux communes non classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 232 mais dont le taux de résidences secondaires en part du parc total de logement (calculé à partir des données du recensement INSEE) est supérieur à 20 % ;*
- ◆ réviser le critère de classement en zone tendue au titre de l'article 232 du code général des impôts, en supprimant le critère d'appartenance à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants. La nouvelle formulation préciserait juste qu'elle s'applique « *dans les communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ». La liste resterait fixée par décret (qui viendrait préciser les variables et seuils utilisés pour qualifier l'éligibilité à ce dispositif). Sans modifier l'article 1407 ter du code général des impôts, cette modification permettrait à l'ensemble des communes présentant des déséquilibres sur le marché du logement d'accéder à la possibilité de taxer la détention d'une résidence secondaire ;

³⁰ Données INSEE.

³¹ INSEE PREMIÈRE No 1871, 2021.

Annexe VIII

- ◆ supprimer le zonage TLV en maintenant uniquement un zonage de tension ABC. Ainsi, il ne demeurerait qu'un seul zonage exprimant des tensions sur le marché local du logement. La formulation actuelle (zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement) pourrait être conservée, mais l'arrêté fixant les communes concernées devrait expliciter les critères retenus de classement (qui peuvent être ceux aujourd'hui retenus pour définir le zonage TLV).

Le dernier scénario apparaît le plus convaincant, dans la mesure où il supprime les incohérences liées à la présence de plusieurs zonages visant au même objectif (caractériser la situation locale du marché du logement), dont les critères et rythmes d'actualisation ne sont pas alignés. Il est en cohérence avec la première proposition (suppression de la TLV et donc du zonage associé).

Proposition n° 1 : Étudier la convergence du « zonage TLV » au sens de l'article 232 du Code général des impôts vers le zonage A/B/C.

Dans le cadre de cette convergence, il importe :

- ◆ **de préciser, au sein de la réglementation, les critères quantitatifs, les bases de données, les seuils et la fréquence de révision permettant de procéder au classement et à son actualisation au titre du zonage A/B/C ;**
- ◆ **d'arrimer les autres dispositifs s'appuyant sur le « zonage TLV » sur le zonage A/B/C. Il conviendrait notamment de permettre aux communes situées en zones tendues selon le zonage A/B/C (A bis, A, B1) d'instaurer la majoration de THRS et l'encadrement des loyers.**

ANNEXE IX

**Élaboration d'un tableau de bord
pour caractériser les tensions immobilières
dans les communes françaises**

SOMMAIRE

1. LES VARIABLES DU TABLEAU DE BORD ONT ÉTÉ DÉFINIES LORS D'UN HACKATHON ORGANISÉ PAR LA MISSION.....	1
1.1. Revue des différentes bases de données disponibles et mobilisables	2
1.1.1. <i>La base recensement</i>	2
1.1.2. <i>Données fiscales</i>	3
1.1.3. <i>Données de la CNAF</i>	3
1.1.4. <i>Données Leboncoin, Seloger et PAP</i>	4
1.1.5. <i>AirDNA</i>	4
1.1.6. <i>Données sur la capacité touristique</i>	4
1.1.7. <i>La base Demande de Valeurs Foncières (DVF)</i>	4
1.1.8. <i>Autres bases de données</i>	4
1.2. Indicateurs retenus pour le tableau de bord sur les tensions immobilières.....	5
1.2.1. <i>Indicateurs bruts permettant la caractérisation de la commune</i>	5
1.2.2. <i>Indicateurs de tension immobilière</i>	5
1.3. Comparaison des communes.....	6
2. MÉTHODE DE CONSTRUCTION DES VARIABLES DU TABLEAU DE BORD.....	7
2.1. Variables issues du recensement de la population	7
2.2. Variables issues de la base DVF.....	8
2.3. Variables issues d'autres bases de données.....	8
2.4. Autre retraitement.....	9
3. GRÂCE AU PÔLE « SCIENCES DES DONNÉES » DE L'IGF, LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE A PU ÉTABLIR UNE VERSION QUASI-INDUSTRIALISÉE DU TABLEAU DE BORD, DONT LA MATURITÉ PERMET D'ENVISAGER LE PORTAGE IMMÉDIAT ET SANS COUTURE VERS SON FUTUR HÉBERGEUR ET MAINTENEUR.....	9
3.1. Présentation de l'application.....	9
3.2. Cartes des indicateurs	9
3.3. Analyse par commune : l'exemple de Saint-Florent (Haute-Corse).....	11
3.4. L'ANCT et l'Observatoire des territoires pourraient être le lieu d'hébergement et d'actualisation de ce projet de tableau de bord, dont la gouvernance devra toutefois être partagée avec les administrations compétentes.	13

Annexe IX

La lettre de mission¹ ainsi que de nombreux interlocuteurs rencontrés, en particulier les associations d'élus (ANEM, ANETT, ANEL), ont évoqué la nécessité d'avoir à leur disposition des informations sur le parc de logements et son usage, pour refléter, de manière aisément appréhendable, la réalité des tensions immobilières, mais aussi permettre d'éclairer les discussions et éventuelles décisions à prendre en matière de politique du logement ou d'actions au titre du tourisme.

Dans cette optique, la mission a élaboré un projet de tableau de bord destiné à l'ensemble des collectivités locales ou des décideurs publics (préfets, administrations centrales...), pour leur permettre de suivre la situation de leur marché du logement ainsi que les actions, en particulier les dispositifs relatifs aux différentes locations, qui relèvent notamment des prérogatives de puissance publique.

L'élaboration du tableau de bord s'est déroulée en trois temps :

- ◆ l'identification des variables pertinentes à inclure afin de caractériser au mieux les tensions immobilières dans les communes, permise à l'occasion d'un « hackathon » réunissant des experts du logement au sein de l'administration ;
- ◆ la construction des variables identifiées ;
- ◆ le déploiement d'une application pour visualiser le tableau de bord.

1. Les variables du tableau de bord ont été définies lors d'un *hackathon* organisé par la mission

La mission a organisé un « *hackathon* » afin d'identifier des variables pertinentes à inclure dans le tableau de bord pour caractériser au mieux les tensions immobilières dans les communes. Ce *hackathon* a regroupé plusieurs experts du logement issus de différentes administrations (CEREMA, CGDD/SDES, DHUP/FE, DHUP/LO du ministère de la transition écologique, Insee et DGFIP pour le ministère de l'économie, des finances et de la relance) :

- Sylvain Guerrini, CEREMA ;
- Béatrice Boutchenik, CGDD / SDES ;
- Basile Pfeiffer, DHUP/FE5 ;
- Gwenolé Buck, DHUP/LO ;
- Pierre Lamarche, INSEE ;
- Denis Boisnault, DGFIP ;
- Paul-Armand Veillon et Chloé Beaudet, Pôle science des données IGF.

Ces experts, que la mission tient ici à remercier pour leur implication dans cette démarche, leur apport conceptuel et scientifique, et l'efficacité de leur travail en commun, se sont réunis pendant une demi-journée² pour échanger et converger sur une liste de variables pertinentes, disponibles en libre accès, relativement faciles à construire, et qu'il est possible d'obtenir ou d'agréger au niveau communal.

¹ « Votre rapport proposera des recommandations et une méthode pour disposer d'un tableau de bord, actualisable et incontestable [...]. Vous vous appuyerez sur les données disponibles dans les différents services de l'État et acteurs privés ».

² Le 21 avril 2022, au matin, en bibliothèque de l'Inspection générale des finances, à Bercy.

Annexe IX

Ce cadrage présente à l'évidence des limites : séries temporelles non toujours simultanées (la dernière livraison peut correspondre à différents instants de mesure), disponibilité parfois limitée pour communes les plus petites, comparabilité entre échelons territoriaux parfois malaisée, données en accès public, limitant aussi le champ et la profondeur par rapport aux données produites sur les politiques du logement et les marchés immobiliers, notamment par les acteurs professionnels (y compris investis de mission de service public).

La mission a privilégié ces données pour leur accessibilité, leur actualisation régulière, leur caractère généralisé sur l'ensemble du territoire afin de permettre de disposer de données dispersées et cohérentes dans le temps et dans l'espace, de permettre leur comparabilité et surtout d'évaluer les dynamiques absolues et relatives de manière objective. Elles pourraient permettre d'appuyer certaines décisions administratives, mais nécessiteraient d'être complétées ou approfondies pour les assoir avec une meilleure sécurité juridique (par exemple pour la mise en œuvre d'une décision relative au changement d'usage).

Pour autant, ce cadrage confère aussi sa valeur à l'exercice, réalisé sous contraintes (délais de réalisation, données statistiques ouvertes et accessibles au niveau communal), en tant que l'ensemble des communes du territoire, leur EPCI, mais aussi l'État et les autres acteurs intéressés peuvent désormais partager une base d'information commune. Cette objectivation permet de susciter et nourrir des échanges sur une base partagée et sans nécessiter *a priori* de débat méthodologique ou statistique surabondants, et permettant d'aller rapidement sur les questions de fond posées par la situation ou la conduite des politiques publiques.

1.1. Revue des différentes bases de données disponibles et mobilisables

Le travail a consisté, dans un premier temps, à identifier – collectivement – les bases de données liées au logement, disponibles en libre accès, et les variables – brutes ou à construire – disponibles dans ces bases.

1.1.1. La base recensement

Le recensement de la population permet de connaître la population de la France, dans sa diversité et son évolution. Il fournit des statistiques sur le nombre d'habitants et sur leurs caractéristiques : répartition par sexe et âge, professions exercées, conditions de logement, modes de transport, déplacements domicile travail ou domicile-études, répartition du parc entre résidences principales et secondaires, logements vacants (également en évolution).³ Les données sont entièrement actualisées tous les cinq ans⁴ – le dernier millésime disponible est 2018. Les variables identifiées dans cette base sont les suivantes :

- ◆ Population ;
- ◆ Indicateur de surpopulation : nombre de ménages en situation de surpeuplement (qui abritent trop de personnes par rapport à la taille du logement) ;
- ◆ Mobilité domicile-travail : part des personnes qui viennent travailler depuis une autre commune ;
- ◆ Parc locatif : propriétaire ou locataire du secteur libre ou du secteur social ;

³ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1321>

⁴ Le recensement repose sur une collecte d'information annuelle. Les communes de moins de 10 000 habitants réalisent une enquête sur toute la population à raison d'une commune sur cinq chaque année. Pour les villes de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage auprès d'un échantillon d'adresses représentant 8 % des logements est conduite chaque année. Les informations sont publiées en cumulant cinq enquêtes et la date de référence correspond alors au 1^{er} janvier de l'année médiane des cinq années d'enquête.

Annexe IX

- ◆ Part de jeunes non décohabitants (supposés éprouvant des difficultés à se loger par eux-mêmes).

Cependant, les données sur la population touristique sont difficiles à approcher avec les informations contenues dans le recensement (par exemple, un logement loué en location courte durée est considéré comme une résidence secondaire, sans possibilité de le caractériser plus précisément, et aucune information n'est disponible sur la population touristique).

1.1.2. Données fiscales

Les données fiscales des collectivités locales et des ménages sont disponibles via plusieurs sources :

- ◆ les données sur la taxe d'habitation, qui permettent d'avoir des informations sur l'usage secondaire et la vacance du logement. Cependant, cette taxe est amenée à être totalement supprimée d'ici 2023. Cependant les données issues du nouveau système d'information « Gérer Mes Biens Immobiliers » pourraient permettre de disposer d'informations actualisées sur le statut d'occupation du logement ou le niveau des loyers ;
- ◆ les données sur la taxe foncière, qui fournissent des informations sur le type de propriétaire (État, commune, bailleurs sociaux, SCI, privé etc.) et l'ancienneté du parc ;
- ◆ l'enquête Filosofi permet d'obtenir conjointement des informations sur les revenus du ménage, sur le logement et sa localisation, sous contrainte du secret statistique⁵ ;
- ◆ les données au titre de la loi Elan⁶ permettent d'obtenir l'adresse, le type de location, le caractère principal (ou non) de la résidence, et le nombre de nuitées concernées.

1.1.3. Données de la CNAF

La CNAF (Caisse nationale des allocations familiales) met à disposition des données sur le loyer payé et le revenu, mais seulement pour les ménages les plus précaires (qui bénéficient des allocations). Les données disponibles grâce à la CNAF peuvent servir à calculer un taux d'effort (c'est-à-dire la part du loyer dans le revenu) pour les ménages bénéficiaires des aides personnalisées au logement, le loyer et le revenu disponible du ménage. La DHUP se sert par exemple de cette base de données pour calculer comme indicateur de tension du marché locatif le pourcentage des allocataires d'aide personnalisée au logement (APL) ayant un taux d'effort supérieur à 40 %.

⁵ En particulier, les statistiques localisées ne peuvent être publiées que pour des communes de plus de 5 000 habitants.

⁶ Processus de collecte des données en cours par la DGE.

1.1.4. Données Leboncoin, Seloger et PAP⁷

La DHUP a un projet d'exploitation des données des annonces de location sur Leboncoin, PAP et Seloger avec une première publication sur les données 2018. Elles permettent de calculer un indicateur de loyer par m² pour un logement type (T2, T3, etc.). Il s'agit du loyer déclaré et non celui inscrit sur le bail, et où les charges sont comprises. Par ailleurs, cet indicateur ne permet pas de connaître le loyer moyen du stock de logements. Il peut néanmoins être utilisé pour comparer les communes les unes par rapport aux autres.

1.1.5. AirDNA⁸

Il s'agit d'une base privée et payante, qui contient des données « *scrapées* » à partir des sites des plateformes de locations de courte durée (Airbnb, Vrbo, HomeAway / Abritel). Outre des limites statistiques (non couverture de l'ensemble des plateformes) et manque de transparence sur l'ensemble des travaux statistiques réalisés pour s'assurer de la qualité des données, les modalités d'accès à ces données conduisent à limiter le plus possible les indicateurs du tableau de bord conçus et construits à partir de ces données.

1.1.6. Données sur la capacité touristique

Plusieurs sources de données existent sur la capacité touristique :

- ◆ CONITIFF : développée par le CEREMA, cet outil fournit des indicateurs pour les communes de montagne ;
- ◆ Le registre des résidences hôtelières, utilisé par l'Insee pour le calcul des capacités hôtelières d'une commune.

1.1.7. La base Demande de Valeurs Foncières (DVF)

La base DVF recense l'ensemble des transactions immobilières entre ménages du second semestre 2016 au premier trimestre 2021. En particulier, cette base permet d'accéder au prix de transaction, à la surface du bien vendu, au type de bien (appartement, maison,...) et à la localisation du bien – sauf pour l'Alsace-Moselle. DV3F est la base DVF enrichie par le CEREMA (caractéristiques des biens, des acheteurs, etc.).

Il existe également les bases notariales (bases payantes), qui permettent d'obtenir les données sur l'Alsace et la Moselle, le type de transaction, la plus-value du vendeur, la CSP de l'acheteur et du vendeur. Cependant, cette base est moins exhaustive que DVF.

1.1.8. Autres bases de données

Il existe d'autres bases de données qui peuvent fournir des indicateurs pertinents pour caractériser les tensions immobilières :

- ◆ Sitadel : base de données qui recense tous les permis de construire ;
- ◆ ECNL : enquête sur la construction de logements neufs ;
- ◆ EQTB : enquête sur le prix des terrains à bâtir ;

⁷ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/carte-des-loyers-indicateurs-de-loyers-dannonce-par-commune-en-2018>.

⁸ <https://www.airdna.co>.

Annexe IX

- ◆ Otelo : interface et base de données pour connaître le besoin théorique en logement ;
- ◆ LOVAC : base sur les logements vacants avec des indications sur le temps de vacance ;
- ◆ SNE : demande de logements sociaux :
 - Durée moyenne d'attente ;
 - Demande et attribution des logements sociaux ;
- ◆ données Eurostat : notamment données dites expérimentale issues de l'accord signé entre la Commission européenne⁹ et les sites Booking, Expedia, Tripadvisor et Airbnb, à un niveau plus agrégé que la commune ;
- ◆ données des opérateurs de téléphonie mobile (issues du bornage des appareils), qui peuvent, notamment, permettre de caractériser la saisonnalité de l'activité touristique et d'approcher la réalité de la population « non résidente » présente en saison dans les territoires touristiques.

1.2. Indicateurs retenus pour le tableau de bord sur les tensions immobilières

Les données choisies pour constituer le tableau de bord à la suite de cet échange sur les bases statistiques disponibles se répartissent en deux catégories :

- ◆ les variables qui permettent de caractériser la commune du point de vue du logement, de la population et des revenus sous la forme d'indicateurs « bruts », c'est-à-dire ne nécessitant pas de traitement préalable des variables. Il est important d'inclure ces indicateurs dans le tableau de bord pour que ses utilisateurs identifient les données sous-jacentes aux indicateurs de tension ;
- ◆ les indicateurs de tension, construits à partir de plusieurs indicateurs « bruts ».

Les indicateurs sont calculés au niveau des communes, de l'EPCI et du département.

1.2.1. Indicateurs bruts permettant la caractérisation de la commune

Les indicateurs bruts sont les suivants :

- ◆ nombre de logements, résidences principales, résidences secondaires, logements vacants ;
- ◆ population et population active ;
- ◆ nombre d'emplois dans la commune ;
- ◆ prix au m² moyen et prix de location au m² ;
- ◆ nombre de transactions ;
- ◆ parc locatif social et privé ;
- ◆ revenu disponible ;
- ◆ nombre de nouvelles constructions (permis de construire).

1.2.2. Indicateurs de tension immobilière

Les indicateurs de tension sont les suivants :

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-eurostat-news/-/cn-20200305-1>, 5 mars 2020.

Annexe IX

- ◆ Loyer/Revenu disponible. Cette variable permet de caractériser le taux d'effort des locataires résidents de la commune ;
- ◆ Prix m² (à l'achat)/ Revenu disponible. Cela permet également de caractériser un taux d'effort moyen et l'accessibilité à la propriété ;
- ◆ Part des résidences secondaires ;
- ◆ Évolution des résidences secondaires parmi les logements anciens : cette variable permet d'estimer l'ampleur de la conversion des résidences principales en résidences secondaires (ou le cas échéant dans l'autre sens à la faveur du développement de la poly-résidence et/ou du télétravail, et en fonction également du caractère durable ou non des modifications induites par la crise sanitaire) ;
- ◆ Part des travailleurs résidents à l'extérieur de la commune : il est loisible de considérer que plus cette part est élevée, plus les actifs ont des difficultés à se loger dans leur commune d'activité en raison des prix trop élevés ou de la rareté de l'offre ;
- ◆ Évolution de la distance domicile-travail : de la même façon, on peut supposer qu'une distance moyenne domicile-travail en augmentation est caractéristique d'une déliaison relative entre bassins de vie et bassins d'emploi et d'activité ;
- ◆ Part des logements vacants depuis plus de deux ans. On ne s'intéresse qu'aux logements vacants depuis plus de deux ans pour ne pas inclure dans l'analyse les zones très tendues, dans lesquelles on peut trouver beaucoup de logements vacants pendant très peu de temps en raison du fort « turn-over » des locataires (vacance « frictionnelle » notamment du fait de l'intensité des locations de courte durée dans les zones touristiques), et identifier à l'inverse la vacance dont l'activation permettrait de remettre sur le marché des logements permettant l'extension du parc ;
- ◆ Part des nouveaux habitants par statut d'occupation, qui donne un indicateur des possibilités de s'installer dans une commune pour les ménages ;
- ◆ Évolution du prix du m² ;
- ◆ Évolution de la population et évolution de l'emploi (à confronter) sur 5 à 10 ans. Une augmentation de l'emploi peut être simplement due à une augmentation de la population d'une commune, mais également à une augmentation de l'importance des activités touristiques. Il est donc nécessaire de mettre en regard l'évolution de l'emploi avec l'évolution de la population ;
- ◆ Part des non-décohabitants chez les 20-24 ans (jeunes encore chez leurs parents), dont l'évolution ou l'importance relative retrace la difficulté des jeunes adultes à financer une location ou une acquisition ;
- ◆ Part des propriétaires occupants : cet indicateur permet de caractériser le niveau d'accès à la propriété des résidents permanents.

1.3. Comparaison des communes

Les participants du « hackathon » ont également travaillé sur les comparaisons les plus pertinentes (utiles et robustesse) présentant un intérêt pour les utilisateurs du tableau de bord.

Les choix suivants ont été arrêtés, puis instrumentés dans le cadre des développements applicatifs spécifiques (cf. *infra*) :

- ◆ Le tableau de bord propose plusieurs niveaux de comparaison avec pour chaque indicateur, le calcul de la moyenne :
 - nationale ;

Annexe IX

- départementale ;
 - intercommunale (EPCI).
- ◆ Il propose en outre la distribution de chacun de ces indicateurs, afin de permettre aux utilisateurs de « situer » les communes qui les intéressent dans l'ensemble de la distribution et de disposer d'éléments de comparaison et de référence pour éclairer et « faire parler » les données mises à disposition.

2. Méthode de construction des variables du tableau de bord

Les variables utilisées pour le tableau de bord sont les variables des bases de données disponibles les plus récentes. Leur millésime peut donc être différent. Les variables sont présentées selon la géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

2.1. Variables issues du recensement de la population

Le recensement de la population nous a permis de recueillir les variables suivantes :

- ◆ Population des communes en 2018, 2013 et 2008. Ces variables permettent notamment de calculer l'évolution de la population entre ces différentes dates (cf. *infra*) ;
- ◆ Le nombre de logements, de résidences principales, de résidences secondaires et de logements vacants dans une commune en 2018. Cela nous permet de calculer le taux de résidences secondaires et de logements vacants ;
- ◆ L'évolution de la part des résidences secondaires parmi les logements anciens, calculée à partir du fichier détail logement du recensement. Dans ce fichier, chaque enregistrement correspond à un logement ordinaire décrit selon sa localisation, ses caractéristiques (catégorie, type de construction, année de construction, confort, surface, nombre de pièces, etc.), et les caractéristiques sociodémographiques du ménage qui y réside¹⁰. Il est possible de retrouver la part des résidences secondaires parmi les logements anciens grâce aux variables d'année de construction du logement, et de type de logement (en 2008 et 2018) ;
- ◆ La population active de la commune en 2018 ;
- ◆ Le nombre d'emplois dans la commune en 2008, 2013 et 2018, qui permettent également de calculer l'évolution du nombre d'emplois entre ces dates ;
- ◆ La part de non décohabitation des 20-24 ans en 2018, construite en soustrayant le nombre de 20-24 ans habitants seuls ou en couple au nombre total de 20-24 ans ;
- ◆ La part des travailleurs résidant à l'extérieur de la commune en 2018, construite à partir du fichier détail « mobilités professionnelles » du recensement. Chaque enregistrement du fichier correspond à un individu décrit selon les caractéristiques de ses déplacements pour aller travailler (commune de résidence et commune de travail), ses principales caractéristiques sociodémographiques, ainsi que celles du ménage auquel il appartient¹¹. Les communes pour lesquelles cette valeur est manquante sont les communes où il n'y a pas d'actif recensé ;
- ◆ Moyenne de la distance domicile-travail et évolution de cette distance entre 2008 et 2018, également construites à partir du fichier détail « mobilités professionnelles » ;

¹⁰ <https://www.insee.fr/fr/information/2383228>.

¹¹ <https://www.insee.fr/fr/information/2383243>.

Annexe IX

- ◆ Parc locatif social et privé en 2018, construites à partir du fichier détail logement du recensement. Les logements considérés comme sociaux sont les logements dont le statut d'occupation est « locataire ou sous-locataire d'un logement loué vide HLM », et les logements privés sont tous les autres types de logements ;
- ◆ Part des propriétaires occupants en 2018, également construite à partir du fichier détail logement du recensement et de la variable du statut d'occupation du logement ;
- ◆ Part des nouveaux locataires et part des nouveaux propriétaires en 2018, également construites à partir du fichier détail logement du recensement, à partir des variables du statut d'occupation et de l'année d'emménagement dans le logement (un locataire ou propriétaire est nouveau s'il a emménagé après 2015).

2.2. Variables issues de la base DVF

La base Demande de Valeurs Foncières permet de recueillir les variables suivantes :

- ◆ Le nombre de transactions immobilières réalisées dans la commune en 2021 ;
- ◆ Le prix moyen de vente au m² en 2017 et 2021, ce qui permet de calculer l'évolution du prix moyen au m².

Pour les communes avec moins de cinq transactions effectuées dans l'année, il est choisi d'utiliser la valeur du prix moyen au m² au niveau de l'EPCI, afin d'avoir des valeurs les plus représentatives possibles du niveau des prix de la commune et d'éviter les valeurs aberrantes.

Ces variables sont manquantes pour l'Alsace et la Moselle.

2.3. Variables issues d'autres bases de données

Les dernières variables utilisées proviennent de différentes bases de données :

- ◆ La carte des loyers est un projet de partenariat entre différents organismes et SeLoger, Leboncoin et PAP, qui a permis de reconstituer une base de données avec plus de 9 millions d'annonces locatives. À partir de ces données, l'équipe de recherche a estimé à l'échelle communale le loyer au m² (charges comprises) pour les appartements et maisons. Cela nous permet d'obtenir des indicateurs de loyers au m² pour un appartement avec une surface de 49 m² et une surface moyenne par pièce de 22,1 m², en 2018 ;
- ◆ La base Filosofi nous permet de recueillir le revenu disponible par unité de consommation médian en 2019. Cette variable nous permet de calculer les taux d'efforts tels que la part du loyer dans le revenu disponible et la part du prix au m² dans le revenu disponible. Cependant, dans cette base, le revenu n'est pas disponible pour les petites communes dont la population n'est pas suffisamment élevée pour respecter le secret statistique ;
- ◆ La base Sitadel nous permet de calculer le nombre de nouvelles constructions par commune depuis 2017 ;
- ◆ La base LOVAC fournit le nombre et la part de logements vacants depuis plus de deux ans. Pour les communes pour lesquelles la valeur est manquante, on utilise la valeur moyenne sur l'EPCI.

2.4. Autre retraitement

Pour chaque indicateur de tension, les valeurs communales inférieures (respectivement supérieures) au premier (respectivement au dernier) percentile de la distribution de l'indicateur ont été supprimés. En effet, ces valeurs peuvent être considérées comme des valeurs aberrantes, non représentatives de la commune. A la place, pour ces observations, la valeur est remplacée par « valeur haute extrême » et « valeur basse extrême ».

3. Grâce au pôle « sciences des données » de l'IGF, la mission interministérielle a pu établir une version quasi-industrialisée du tableau de bord, dont la maturité permet d'envisager le portage immédiat et sans couture vers son futur hébergeur et maintenir

Afin de garantir une ergonomie d'usage du tableau de bord à ses utilisateurs, mais aussi de lui donner une forme de visibilité quant au produit finalisé, le pôle science des données de l'IGF a développé une application permettant un usage intuitif du tableau de bord, avec la possibilité d'afficher les variables d'intérêt pour chaque commune, et de comparer ces indicateurs à différents niveaux territoriaux (EPCI et département en particulier) de manière native.

3.1. Présentation de l'application

L'application se divise en plusieurs onglets :

- ◆ un onglet « Accueil », qui présente les fonctionnalités de l'application ;
- ◆ un onglet « Analyse par commune », qui présente les différents indicateurs mentionnés dans les parties précédentes pour chacune des communes, ainsi que des outils de comparaison de ces indicateurs ;
- ◆ un onglet « Carte des indicateurs » avec une carte de la France représentant les indicateurs à différentes mailles géographiques ;
- ◆ un onglet « Ressources » qui donne la possibilité à l'utilisateur de télécharger les données pour les communes qu'il souhaite ;
- ◆ un onglet « Méthodologie », qui présente les bases de données utilisées et la construction des indicateurs.

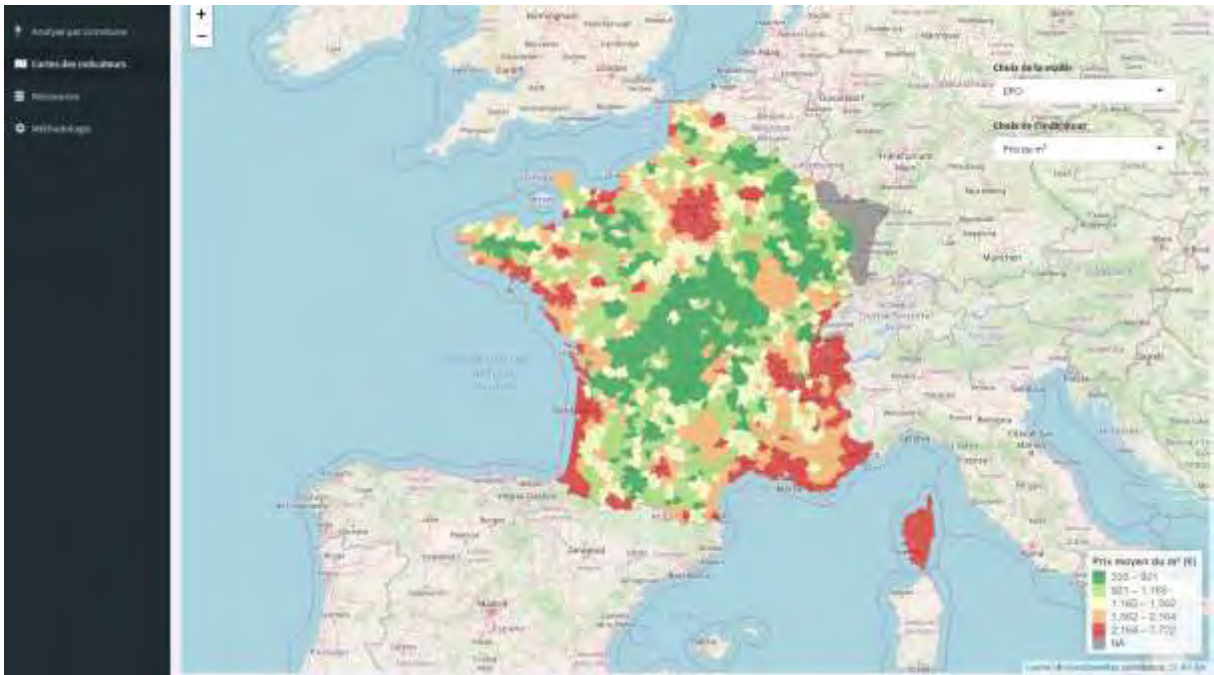
Dans cette partie, nous présentons en détail les onglets « Analyse par commune » et « Carte des indicateurs ».

3.2. Cartes des indicateurs

Cet onglet affiche une carte du territoire métropolitain, où il est possible d'afficher l'indicateur de son choix, à la maille de son choix (département, EPCI ou commune) (cf. infra, Figure 1). Cette carte permet d'identifier les zones les plus tendues selon l'indicateur choisi. Sur la carte représentant le prix du m² par EPCI, on constate que la Corse, le littoral, les Hautes-Alpes, la région parisienne et les métropoles les plus importantes sont les zones avec le prix moyen du m² le plus élevé. Ces prix élevés s'expliquent par des raisons différentes selon les zones : les métropoles sont des régions très attractives car ce sont des centres d'emploi, tandis que le littoral, la Corse et les Hautes-Alpes sont également des zones attractives mais parce qu'il s'agit de zones touristiques.

Annexe IX

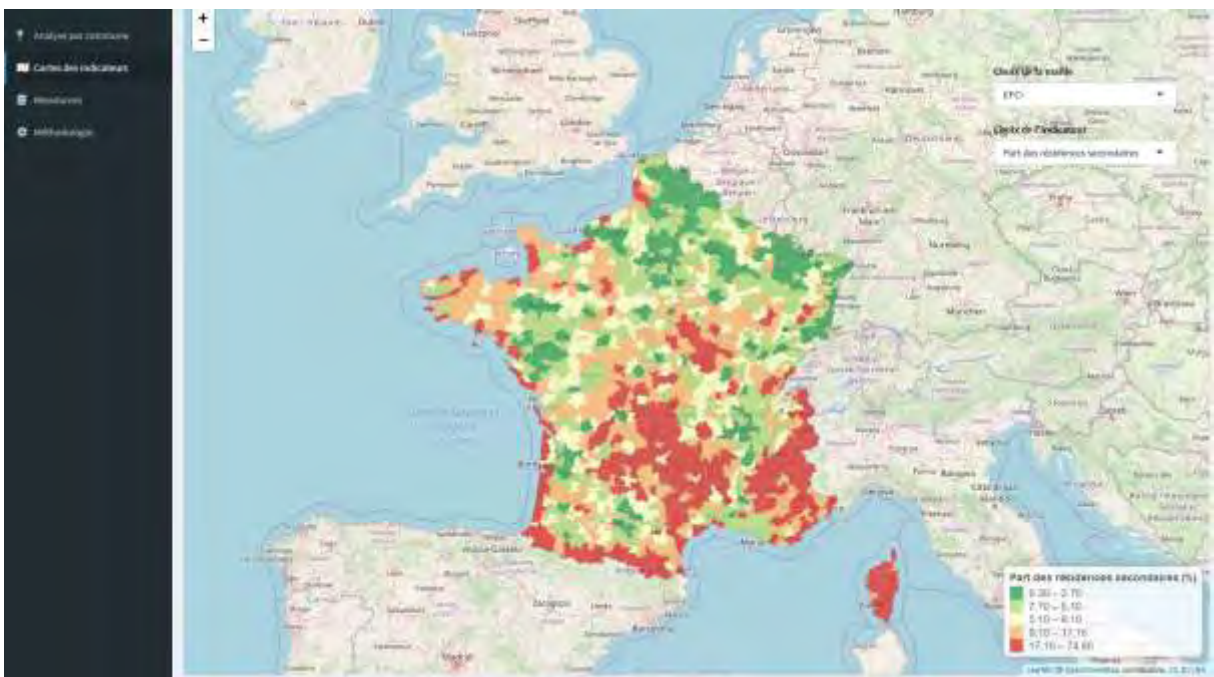
Figure 1 : Capture d'écran de l'onglet « Carte des indicateurs » de l'application, représentation du prix au mètre carré



Source : IGF, Pôle « sciences des données », pour la mission.

La carte de la part des résidences secondaires (cf. *infra*, Figure 2) permet de différencier les zones dont les prix sont élevés en raison de leur attractivité touristique de celles dont l'attractivité repose sur le nombre élevé d'emplois. On constate en effet que la part des résidences secondaire est très élevée en Corse et dans les Alpes, mais qu'elle est très faible dans la région parisienne. On observe également qu'une part élevée de résidences secondaires n'est pas systématiquement associée avec un prix du m² élevé (par exemple dans le Massif Central).

Figure 2 : Capture d'écran de l'onglet « Carte des indicateurs » de l'application, représentation du taux de résidences secondaires



Source : IGF, Pôle « sciences des données », pour la mission.

3.3. Analyse par commune : l'exemple de Saint-Florent (Haute-Corse)

Cet onglet se divise en plusieurs parties. Le menu déroulant permet de choisir une commune d'intérêt (Saint-Florent, en Corse, dans l'exemple ci-dessous) et d'afficher les indicateurs pour cette commune. Les « indicateurs bruts » sont présentés en premier et regroupés par catégories (cf. *infra*, Figure 3). Ils permettent à l'utilisateur d'avoir un premier aperçu des caractéristiques de la commune relatives au parc de logement.

Figure 3 : Capture d'écran de l'onglet « Analyse par commune » de l'application



Source : IGF, Pôle « sciences des données », pour la mission.

Les indicateurs de tension sont ensuite présentés dans un tableau (cf. *infra*, Figure 4), qui comprend la valeur de l'indicateur pour la commune, et la moyenne de cet indicateur (pondéré par la population) au niveau du département, de l'EPCI et au niveau national.

Dans la colonne « Commune », les cases sont colorées en fonction de la place de la commune dans la distribution de l'indicateur (pondérée par la population des communes). Le dégradé du vert au rouge est un baromètre des tensions immobilières : plus la couleur est rouge, plus l'indicateur se situe dans le haut de la distribution, ce qui témoigne de fortes tensions¹².

Par exemple, l'analyse des différents indicateurs pour la commune de Saint-Florent laisse supposer de fortes tensions immobilières, probablement liées au tourisme (Saint-Florent est une station balnéaire). La distance domicile-travail des individus qui travaillent dans cette commune et particulièrement élevée : elle se situe dans le haut de la distribution comme en témoigne la couleur rouge vif de la case associée, et elle est plus élevée que la moyenne départementale, nationale et de l'EPCI. On constate également que cette distance a beaucoup augmenté ces dernières années (+46,6 %). Ce constat pourrait s'expliquer par la difficulté de certains actifs à trouver un logement à prix abordable dans la commune. On constate en effet que les indicateurs de taux d'effort (prix du m²/revenu médian et loyer/revenu médian) sont particulièrement élevés. Un autre facteur qui témoigne des tensions immobilières liées au tourisme à Saint-Florent est la forte augmentation du nombre d'emploi depuis 2013 (+20,8 %), qui ne s'explique probablement pas seulement par une augmentation de la population (+4,3 %) qui est plus faible que les valeurs du département et de l'EPCI (respectivement +6,5 % et +8,7 %). L'augmentation dynamique de l'emploi est donc probablement liée à une augmentation des activités touristiques dans cette commune.

¹² Les cases sont colorées selon cinq couleurs allant du vert au rouge. La couleur est choisie selon le quintile de la variable, la couleur rouge correspondant au dernier quintile et la couleur vert au premier quintile.

Annexe IX

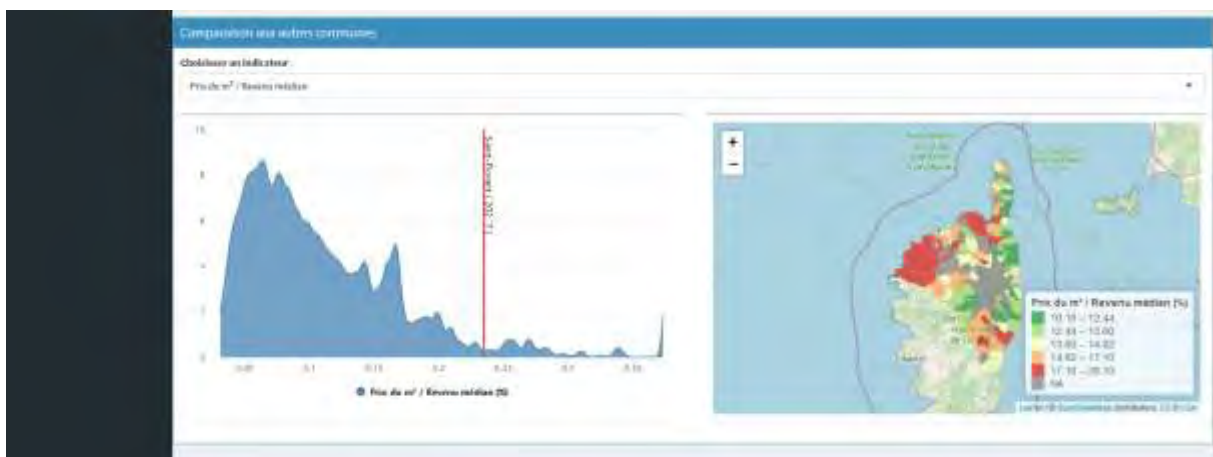
Figure 4 : Capture d'écran de l'onglet « Analyse par commune » de l'application



Source : IGF, Pôle « sciences des données », pour la mission.

Enfin, la dernière partie de cet onglet offre une comparaison des indicateurs avec les communes avoisinantes cf. *infra*, Figure 5). Le menu déroulant permet de choisir un indicateur (ici, la part du prix au m² sur le revenu médian). Le graphique de gauche représente la distribution des communes selon cet indicateur, pondérée par leur population, et le trait rouge représente la position de la commune d'intérêt dans la distribution. Avec environ un prix du m² qui représente 23 % du revenu médian de la commune, on voit que Saint-Florent se situe dans la partie haute de la distribution, ce qui explique certaines des tensions identifiées dans le tableau (cf. *supra*, Figure 4 précitée). La carte de droite est une représentation de l'indicateur pour les communes du département (ici la Haute-Corse), ce qui peut permettre à l'utilisateur de comparer la commune choisie à ses voisines. Sur la carte de la Haute-Corse, on constate que cet indicateur est très élevé comparativement à la distribution de toutes les communes françaises, et qu'il est particulièrement élevé pour Saint-Florent.

Figure 5 : Capture d'écran de l'onglet « Analyse par commune » de l'application : part du prix au m² sur le revenu médian



Source : IGF, Pôle « sciences des données », pour la mission.

3.4. L'ANCT et l'Observatoire des territoires pourraient être le lieu d'hébergement et d'actualisation de ce projet de tableau de bord, dont la gouvernance devra toutefois être partagée avec les administrations compétentes.

Ce tableau de bord conçu par la mission avec le Pôle de données de l'IGF, ne peut vivre que s'il est hébergé et maintenu, tant au plan informatique que pour veiller à l'actualisation des données source, par une entité administrative dont la fourniture de données est au centre de ses activités. La mission a présenté cet outil à l'Observatoire des territoires rattaché à l'ANCT qui fournit déjà de nombreuses analyses au profit des collectivités territoriales. Une alternative pourrait être le CEREMA ou une direction d'administration centrale comme le CGDD. En tout état de cause, la gouvernance et les choix d'évolution de cet outil devront être partagés avec les directions d'administrations centrales compétentes : DHUP, CGDD, DGFIP et INSEE. Sous réserve d'une validation politique, et le cas échéant de menus aménagements pour le rendre pleinement intégrable dans les outils de l'Observatoire, ce tableau de bord pourrait être rapidement mis à disposition des collectivités territoriales.

PIÈCE JOINTE N 2

**Contribution de la Direction générale
des collectivités locales - Avril 2022**

Mission IGA-IGF-CGEDD sur l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Contribution de la Direction Générale des Collectivités Locales

1. Périmètre

La mission porte sur les zones touristiques : qu'est-ce que ces zones vous évoquent ?

La notion de « zone touristique » relève du code du travail et ne doit donc pas être confondue avec les classements « commune touristique » ou « station classée de tourisme ». Ces dispositifs relèvent de régimes juridiques distincts et répondent à des objectifs différents.

Les zones touristiques peuvent être vues sous plusieurs angles.

Tout d'abord, celui de la politique du commerce qui relève des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Une commune a besoin de l'avis de l'EPCI à fiscalité propre pour accorder les décisions dérogatoires d'ouverture des commerces (dimanches du maire) au-delà de 5 dimanches par an. Un avis conforme de l'EPCI à fiscalité propre est requis entre 5 et 12 dimanches (article L.3132-26 du code du travail). L'EPCI à fiscalité propre présente les demandes de création ou de modification par arrêté préfectoral de zones touristiques et de zones commerciales, quand le périmètre de la zone excède celui d'une seule commune (article L.3132-25-2 du code du travail).

A cela s'ajoutent les zones touristiques internationales prévues à l'article L.3132-24 du code du travail. Elles sont délimitées par un arrêté des ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce, et répondent aux critères suivants (article R.3132-21-1 du code du travail) :

- 1° avoir un rayonnement international en raison d'une offre de renommée internationale en matière commerciale, culturelle, patrimoniale ou de loisirs ;
- 2° être desservie par des infrastructures de transports d'importance nationale ou internationale ;
- 3° connaître une affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France ;
- 4° bénéficier d'un flux important d'achats effectués par des touristes résidant hors de France, évalué par le montant des achats ou leur part dans le chiffre d'affaires total de la zone.

Le sujet des zones touristiques peut aussi renvoyer aux zones d'activités touristiques qui sont des zones d'activité économique (ZAE). Comme pour les autres ZAE, il n'existe pas de critère permettant de définir la zone, de telle sorte qu'il est recouru à un faisceau d'indices (existence d'un périmètre cohérent d'aménagement, mise en place des voiries et réseaux divers, offre touristique de la zone, etc.).

Au sein du territoire, disposez-vous d'un état des lieux des collectivités/EPCI qui exercent la compétence tourisme ?

Du fait des souplesses prévues par le droit pour l'exercice de la compétence et ses multiples composantes, la DGCL ne dispose pas d'un état des lieux collectivité par collectivité ou groupement par groupement de l'exercice de la compétence tourisme.

Cadre général d'exercice de la compétence

En application de l'article L.1111-4 du CGCT, la compétence tourisme est une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

La compétence promotion du tourisme est une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. Il existe des possibilités de restitution de la compétence aux communes stations classées de tourisme et aux communes touristiques. Ces possibilités de restitution ont été ouvertes par la loi Montagne 2 de 2016 et réaménagées par les lois Engagement et Proximité de 2019 puis 3DS (cf. *infra*).

Depuis la loi Engagement et Proximité, l'animation touristique est une compétence partagée entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

Possibilités de restitution ouvertes par la loi 3DS

Les articles L.5215-20, L.5216-5 et L.5217-2 du CGCT, modifiés par l'article 10 de la loi 3DS, font évoluer les modalités d'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création des offices de tourisme » au sein respectivement des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

Pour ce qui concerne les communautés urbaines (article L.5215-20) et les métropoles (article L.5217-2), une ou plusieurs communes touristiques érigées en « stations classées de tourisme »¹ peuvent demander à retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

La restitution de cette compétence est décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté urbaine ou de la métropole et des conseils municipaux de l'ensemble de ses communes membres, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit inclure le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale

¹ Au sens des articles L.133-13 et L.151-3 du code du tourisme.

concernée. La communauté urbaine ou la métropole conservent, concurremment aux communes concernées et sur leur territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

En cas de perte du classement en « station classée de tourisme », la délibération du conseil municipal par laquelle la commune a décidé de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » cesse de produire ses effets et la compétence est intégralement exercée par la communauté urbaine ou la métropole en lieu et place de la commune.

S'agissant des communautés d'agglomération (article L.5216-5), une ou plusieurs « communes touristiques »² peuvent demander à retrouver l'exercice de cette même compétence. Les conditions de retour de la compétence sont les mêmes que pour les communautés urbaines et les métropoles (délibérations concordantes, conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI à fiscalité propre, conservation de l'exercice de cette même compétence concurremment aux communes concernées, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme).

En cas de perte de la qualité de « commune touristique », la délibération du conseil municipal par laquelle la commune a décidé de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » cesse de produire ses effets et la compétence est intégralement exercée par la communauté d'agglomération en lieu et place de la commune.

La loi 3DS aligne ainsi le régime des communautés d'agglomération pour l'exercice de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme » sur celui qui prévaut, depuis la loi Engagement et Proximité de 2019, pour les communes touristiques et les communes stations classées de tourisme membres de communautés de communes.

Quels sont, pour chaque territoire, les structures spécifiques (syndicat mixte, SEM) mises en place pour exercer cette compétence ? Avec quels objectifs ?

Le code du tourisme permet qu'un office du tourisme soit constitué sous forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) - (article L.133-2 et L.133-4 et s.).

Il prévoit également la possibilité pour plusieurs groupements de communes désirant s'associer pour la promotion du tourisme d'instituer un office de tourisme par délibérations concordantes de leurs organes délibérants (article L.134-5). Les syndicats mixtes ne sont donc pas exclus de cette possibilité de créer un office de tourisme et d'en assurer le fonctionnement.

² Au sens de l'article L.133-11 du code du tourisme.

2. Fiscalité et dotations

Taxe de séjour : Liste des communes appliquant la taxe de séjour, taux appliqué et recette collectée.

Au 1^{er} janvier 2021, 1 800 délibérations relatives à la taxe de séjour ont été recensées : 46 % adoptées par des communes et 54 % par des EPCI à fiscalité propre. La taxe de séjour est perçue sur le territoire de 83 % des communes.

En 2020, le produit total de la taxe de séjour s'est élevé à 364 M€, réparti entre les communes (160 M€) et les EPCI à fiscalité propre (204 M€). La crise sanitaire a entraîné une baisse du produit de 28 % par rapport à 2019. Les montants de taxe de séjour perçus par chaque collectivité en 2019 et 2020 sont joints (les montants 2021 ne sont pas encore disponibles).

Cependant, la dynamique de cette imposition est élevée. Le produit de la taxe de séjour avait plus que doublé entre 2012 (239 M€) et 2019 (503 M€). Les données de 2021 seront bientôt disponibles.

Les taux et tarifs adoptés par chaque collectivité sont disponibles en ligne. Par ailleurs, le catalogue des tarifs est mis à la disposition des plateformes notamment sur le site internet : <https://www.impots.gouv.fr/taxe-de-sejour>. Le fichier actuellement diffusé est celui du 15 novembre 2021 applicable pour 2022.

Le guide sur la taxe de séjour de la DGCL offre une vue d'ensemble chiffrée sur le sujet.

Quels sont les taux appliqués, par chaque collectivité, en matière de TFPB, TFPNB, TH, TEOM ?

Les taux de 2021 sont en cours de consolidation. Ils pourront vous être transmis ultérieurement, mais la DGFIP les a également.

Surtaxe d'habitation sur les RS : Parmi les communes qui peuvent l'appliquer (communes listées dans le décret n° 2013-392), lesquelles l'appliquent et avec quel taux ?

En 2021, 240 communes ont perçu une majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) - sur un total de 1 328 communes en zone tendue qui peuvent instituer une telle majoration - pour un montant total de 136 M€.

Parmi elles, 43 avaient adopté le taux maximal de 60 % (Paris, Nice, Sanary-sur-Mer, Bidart, etc.). 147 communes avaient adopté le taux de 20 % (Antibes, Lyon, Marseille, etc.). Aucune commune n'a adopté un taux inférieur à 20 % (5 % est le taux minimal).

La liste des communes ayant perçu la majoration de THRS en 2021, avec le montant perçu et le taux voté, est jointe.

THLV : quel est la liste des communes qui appliquent cette taxe ?

En 2021, 4 395 communes ont perçu la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), pour un montant total de 80 M€. Les trois premiers bénéficiaires sont des communes de Guadeloupe et quelques grandes villes (Saint-Étienne, Nîmes, Rouen, Reims, etc.) perçoivent des montants supérieurs à 1 M€.

La liste des communes ayant perçu la THLV en 2021 est jointe.

Quelles sont les variables concernant le caractère touristique des territoires qui entrent en compte dans le calcul de la DGF ou des autres dotations (DGE...) ? Quel est le poids (absolu et relatif) de chacune d'entre elles (de façon globale et pour chaque territoire concerné) ?

La DGF est une dotation globale, libre d'emploi, qui ne vise pas à soutenir telle ou telle politique publique, mais à tenir compte de la spécificité de chaque territoire, sans favoriser telle ou telle compétence ou fonction exercée.

Quelques critères pris en compte dans le calcul des indicateurs favorisent les communes touristiques. Par exemple, les résidences secondaires sont prises en compte dans le calcul de la population DGF. En outre, la population DGF des communes touristiques de moins de 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à celui de la strate et dont la part des résidences secondaires est supérieure à 30 %, bénéficient d'une majoration d'un demi-habitant supplémentaire par résidence secondaire. 1 203 communes ont bénéficié de cette majoration en 2021.

L'ensemble des données utilisées pour la répartition de la DGF sont mises en ligne sur le site Internet dotations de la DGCL (<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>).

Quelles sont les taxes spécifiques éventuelles dont peuvent bénéficier les communes accueillant des touristes ?

La taxe de séjour est la seule recette spécifique aux communes touristiques. Ainsi, en application de l'article L.2333-26 du CGCT, peuvent instituer la taxe de séjour les communes touristiques, les communes stations classées de tourisme, les communes littorales, les communes de montagne ainsi que les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme et celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leur espace naturel.

Il convient également de souligner que la taxe additionnelle aux droits de mutation et la taxe de publicité (plus communément appelée « droits de mutation à titre

onéreux ») est perçue directement par les communes classées stations de tourisme pour les recettes issues de leur territoire à l'instar de ce qui est possible également pour les communes de plus de 5 000 habitants (les communes de moins de 5 000 habitants perçoivent ces recettes par l'intermédiaire d'un fonds réparti par le département).

Par ailleurs, même si elle n'est pas conditionnée à un classement ou à une activité touristique particulière, la THRS est un outil fiscal utile pour les communes touristiques. Cela est particulièrement le cas si on considère les communes classées en « zone tendue » qui correspondent à des communes urbaines où le marché immobilier est tendu, ce qui se manifeste par des prix ou des loyers élevés. Pour ces communes, qui sont souvent de grandes communes touristiques (ex : Ajaccio, Annecy, Arles, Fréjus, Genève-Annemasse, La Rochelle, Arcachon, Menton, Nice, Paris, Thonon-les-Bains), il est possible de majorer la THRS entre 5% et 60%.

Les communes qui accueillent des casinos bénéficient, en application de l'article L.2333-56 du CGCT, d'un prélèvement progressif assis sur le produit brut des jeux des casinos régis par le code de la sécurité intérieure.

Enfin les communes situées en zone de montagne peuvent percevoir la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques.

3. Dispositifs et contrôle

Classement en zone touristique au titre du code du travail: état des lieux de l'utilisation de cette classification - Observations éventuelles sur le dispositif

A voir avec le MTEI.

Classement en communes touristiques et stations de tourisme au titre du code du tourisme ? Quelles sont vos observations sur ce dispositif ? Des communes refusent-elles de s'inscrire dans ce dispositif pour certaines raisons (à détailler) ? Des communes s'inscrivent-elles dans ce dispositif par effet d'aubaine ?

Les critères de classement ont été précisés par arrêtés d'avril 2019 entrés en vigueur au 1^{er} juillet de cette même année. Le classement en « station classée de tourisme » est beaucoup plus exigeant que celui en « commune touristique ».

Les communes sont enclines à détenir un tel classement. Ce classement peut aussi être recherché à l'échelle de l'EPCI à fiscalité propre pour tout ou partie des communes. Les critères sont alors appréciés à l'échelle communautaire.

Ces classements apportent de nombreux avantages (ouverture débits de boissons, indemnités élus, surclassement démographique, taxe de séjour).

Communes touristiques

La commune touristique est définie par le code du tourisme³. Il n'existe pas d'autre définition légale. L'article L.133-11 dispose que « *les communes qui mettent en œuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente, ainsi que celles qui bénéficient au titre du tourisme, dans les conditions visées au deuxième alinéa du II de l'article L. 2334-7 du CGCT, dans sa version antérieure à l'article 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiées au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent être dénommées communes touristiques* ».

En application de l'article L.133-12 du même code, la dénomination « commune touristique » est attribuée à la demande des communes intéressées (délibération du conseil municipal) par arrêté du préfet de département territorialement compétent pour une durée de 5 ans.

Les conditions du classement sont énumérées à l'article R.133-32 du même code : présence d'un office du tourisme classé en catégorie I ou II même en l'absence de bureau d'information touristique sur le territoire de la commune demanderesse, capacité à organiser et reconduire chaque année des activités touristiques notamment dans le domaine culturel, artistique, gastronomique ou sportif ; capacité d'hébergement d'une population non permanente dont le rapport à la population municipale de la commune telle que définie à l'article R.2151-1 du CGCT est supérieur ou égal à un pourcentage fixé à l'article R.133-33 du code du tourisme.

C'est ce classement qui permet par exemple à la commune d'instituer la taxe de séjour, au sens de l'article L.2333-26 du CGCT, ou d'accorder des autorisations temporaires de vente et distribution de boissons alcoolisées lors de manifestations à caractère touristique, dans la limite de quatre autorisations annuelles au titre de l'article L.3335-4 du code de la santé publique.

De la même manière, lorsqu'une commune touristique devient station classée de tourisme (voir *infra*), elle peut aussi instituer la taxe de séjour mais également des majorations d'indemnités des élus, votées par les conseils municipaux des communes classées (article L.33-16 du code du tourisme). Elle peut également faire l'objet d'un surclassement démographique au sens de l'article L.133-19 du même code⁴ et percevoir directement des droits de mutation lorsque sa population est inférieure à 5 000 habitants.

³ Au sens de l'ancien article L.234-13 du code des communes, abrogé par la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, la notion de commune touristique était liée à l'obtention d'un concours particulier appelé dotation touristique, destiné à compenser les charges résultant de l'afflux saisonnier de population.

⁴ Le mode de calcul prend notamment compte le nombre de résidences secondaires et de meublés de tourisme auxquels sont appliqués des coefficients prévus par décret.

Communes stations classées de tourisme

L'article L. 133-13 du code du tourisme précise que « *seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation pluri-saisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives peuvent être érigées en stations classées de tourisme* ».

Le classement est également prononcé par le préfet de département territorialement compétent (depuis la loi engagement et proximité de 2019) pour 12 ans sur la base d'une liste désormais simplifiée de 23 critères à respecter.

Les EPCI, compétents en matière de promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme, peuvent aussi solliciter d'être groupements de communes touristiques ou de communes stations classées. Le classement en station classée peut cependant ne concerner qu'une fraction du territoire de la commune éventuellement. Les stations de montagne peuvent constituer un cas particulier, lorsqu'une station intercommunale équipée pour les sports d'hiver sollicite le classement en application de l'article L. 134-3 du code du tourisme. Le périmètre faisant l'objet du classement est alors situé sur plusieurs communes, formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Échange sur les dispositifs à la main des collectivités (taxes, encadrement des meublés – n° d'enregistrement / autorisation de changement d'usage, encadrement des loyers...)

A voir avec la DHUP (sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs).

Existe-t-il des dispositifs gérés par les collectivités concernant les politiques du tourisme/ du logement qui s'avèrent difficile à contrôler ?

A voir avec la DHUP (sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs).

La ville de Paris souhaite récupérer le contrôle de l'encadrement des loyers dans le cadre de la faculté ouverte par la loi 3DS: avis (sur les causes et conséquences éventuelles) ?

L'article 140 de la loi ELAN de 2018 relatif à l'expérimentation « encadrement des loyers » a fait l'objet d'une modification dans le cadre de la loi 3DS (article 85). Cette mesure permet aux collectivités ayant demandé la mise en place du dispositif expérimental d'encadrement des loyers de mettre en œuvre, sur délégation de l'État,

la procédure de sanction des manquements au dispositif prévue au VII de l'article 140 précité.

La procédure de sanction prévoit, à l'issue d'une phase contradictoire, que le préfet peut infliger une amende à l'encontre du bailleur d'un montant de 5 000 € au maximum pour une personne physique et 15 000 € au maximum pour une personne morale.

La difficulté constatée tient au volume de sanctions infligées. Seules 10 amendes ont été émises à l'encontre des bailleurs parisiens. Ce faible nombre est lié, selon la DHUP, à des problématiques d'effectifs disponibles. Il s'explique également en raison d'une procédure contradictoire conclusive avec un certain nombre de bailleurs.

D'autres territoires ont intégré l'expérimentation « encadrement des loyers » : les établissements publics territoriaux Est Ensemble (93) et Pleine Commune (93), Lille et la métropole de Lyon. Les arrêtés sont en cours de publication s'agissant de Bordeaux et Montpellier. Il est probable que certains de ces territoires sollicitent également la délégation de la procédure de sanctions.

Disposez-vous d'une vision quantitative ou qualitative des contrôles exercés par les collectivités pour les taxes qui les concernent ?

A voir avec la DHUP (sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs).

Quelles sont les spécificités mise en place dans certaines zones/régions/département (notamment en Corse) ?

A voir avec la DHUP (sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs).

Liste des communes /EPCI ayant obtenu une autorisation préfectorale pour mettre en place une réglementation du changement d'usage des locaux d'habitation sur le territoire d'une commune en application de l'article L.631-9 CCH ?

A voir avec la DHUP (sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs).

4. Données

Disposez-vous de données concernant la fréquentation de chaque commune ?

A voir avec l'Insee (division services).

Quelles sont les principales BDD que vous produisez ou dont vous avez connaissance qui sont mobilisables pour la mission ?

A voir avec l'Insee (division services).

La mission doit produire un tableau de bord, actualisable et incontestable, sur la location longue durée, les meublés de tourisme et les résidences secondaires ainsi que la mobilisation des dispositifs fiscaux afférents.

A voir avec l'Insee (division services).

Qu'est-ce que cela vous évoque ? Disposez-vous d'outils de ce type ? Si oui, lesquels et pour qui ? Avez-vous un besoin en la matière ?

A voir avec l'Insee (division services).

5. Évolutions

Quelle est votre analyse des dispositions figurant dans la proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île ? (sur le plan juridique, financier, technique, de l'opportunité...)

Cette proposition de loi déposée par M. Jean-Félix ACQUAVIVA et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 8 février 2022 pose plusieurs difficultés juridiques majeures.

Tout d'abord, elle crée un droit d'expérimentation législative pour la collectivité de Corse. Cette mesure est contraire à la Constitution puisqu'elle relève du législateur organique et non du législateur ordinaire⁵. Une disposition similaire a été discutée à l'occasion de l'examen de la loi 3DS et n'a pas été adoptée par le Parlement. Cela étant, la collectivité de Corse comme l'ensemble des collectivités de la République, peut recourir aux expérimentations législatives prévues aux articles LO 1113-1 et suivants du CGCT.

Ensuite, les dispositions en matière d'urbanisme et d'aménagement sont de nature à remettre en cause la répartition des compétences en Corse entre les différents niveaux de collectivités territoriales :

- la mise en place d'un droit de préemption spécifique à la Corse, à titre expérimental et pour une durée de 5 ans, permettrait à la collectivité de Corse, qui ne détient pas la compétence urbanisme, d'intervenir dans un champ de compétence qui est normalement celui du bloc communal ;

⁵ Quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) pourrait définir des secteurs dans lesquels les communes ne pourront plus, par des PLU ou par des permis de construire, autoriser la construction de centres commerciaux ou de projets d'hébergement touristique revient à enfreindre le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, en empêchant les communes d'user de leur compétence.

Enfin, la proposition de loi autorise les collectivités de Corse à instituer de nouveaux impôts pour lutter contre la spéculation foncière et le développement des résidences secondaires. Ces dispositions sont contraires au principe constitutionnel d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques.

Ainsi, la proposition de loi autorise :

- l'assemblée de Corse à instituer à son profit, en plus de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui s'appliquent déjà sur tout ou partie de l'île, une taxe annuelle sur les résidences secondaires dont le taux, fixé par la collectivité de Corse, serait compris entre 0,1 % et 1,0 % de la valeur vénale du bien. La collectivité de Corse peut décider d'appliquer un taux différent sur le territoire de chaque commune et peut voter des exonérations sur critères sociaux ;
- l'assemblée de Corse à instituer, à son profit, une taxe forfaitaire de 10 % du prix de vente d'une résidence secondaire, à la charge du cédant, dans les zones de l'île déterminées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la collectivité de Corse ;
- dans les communes de Corse pouvant instituer la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, à porter le taux de cette majoration de 20 % à 90 %, contre 5 % à 60 % aujourd'hui pour toutes les communes du pays.

Certains départements (Hautes-Alpes) ou îles (Yeu, etc.) ont des taux de résidences secondaires supérieurs à ceux de la Corse. Par suite l'application de ces dispositions uniquement en Corse ne constitue pas une différence de traitement fondée sur une différence de situation objective. Par ailleurs, la taxe sur les résidences secondaires proposées par la proposition de loi viendra s'ajouter à celles déjà existantes portant sur le même objet et serait de nature, d'une part, à créer une double imposition et, d'autre part, à atteindre un niveau confiscatoire. Enfin la modulation du taux que la collectivité de Corse pourrait appliquer sur son territoire serait contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Différents zonages existent en matière de politique du logement : existe-t-il des demandes particulières concernant leur évolution ?

A voir avec la DHUP (sous-direction des politiques de l'habitat).

Avez-vous des échanges avec d'autres ministères étrangers concernant les thématiques objet de la mission (résidences principales en zones touristiques, logement de courte durée...)?

Non.

Quels acteurs peuvent être rencontrés sur la mission ?

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP)

La direction générale des entreprises (sous-direction du tourisme).

La direction générale du travail (le cas échéant sur le travail dominical)

L'Insee (division services)

Existe-t-il des demandes des territoires concernant l'évolution des compétences tourisme et/ ou logement ? Si oui, quelles sont-elles et parmi qui sont-elles portées ? Ces demandes sont-elles réparties sur tous les territoires ou existe-t-il des spécificités géographiques ou liées à l'activité du territoire (littoral/montagne) ?

L'article 92 de la loi 3DS a créé, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 301-5-1-3 qui permet à un EPCI à fiscalité propre d'être reconnu comme autorité organisatrice de l'habitat (AOH) par arrêté du représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

Dans ce cadre de l'examen du projet de loi, une discussion a été engagée avec les parlementaires afin de permettre aux EPCI à fiscalité propre reconnus AOH d'adapter la durée de location des meublés de tourisme fixée à 120 jours pour les résidences principales (IV. de l'article L.324-1-1 du code du tourisme)⁶. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue.

⁶ Cette limitation fixée à 120 jours concerne les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de déclaration préalable pour les meublés de tourisme déclarés comme résidence principale.

PIÈCE JOINTE N°3

Éléments de comparaison internationale

SOMMAIRE

1. AUSTRALIE	1
1.1. L'accès des étrangers non-résidents à la propriété d'un bien immobilier australien est encadré et contrôlé.....	1
1.2. Un dispositif qui comporte de nombreuses souplesses et fait l'objet de contournements.....	2
1.3. L'investissement étranger, qui a été très important, est en baisse, sans que le dispositif de contrôle en soit la cause principale	3
2. DANEMARK	5
2.1. Dispositifs et outils de facturation des tensions sur les marchés du logement	5
2.1.1. Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée).....	5
2.1.2. Mesure de l'activité Airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison interterritoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles.....	5
2.1.3. Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison interterritoriale, dynamique d'évolution).....	5
2.1.4. Mesure de l'intensité de « short term rental » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison interterritoriale voire internationale, dynamique d'évolution).	6
2.2. Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ou de la jouissance de certains biens immobiliers	6
2.2.1. Restrictions éventuelles d'accès aux zones touristiques (contingents, durée limitée et/ou régime d'autorisation préalable).	6
2.2.2. Limitation éventuelle du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire).....	6
2.2.3. Taxation des résidences secondaires.....	7
2.2.4. Taxation des logements vacants.....	7
2.2.5. Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.).....	7
2.2.6. Incitations à la mise en location de longue durée.....	7
2.3. Concurrence des usages et accueil des touristes	8
2.3.1. Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes.....	8
2.3.2. Obligations particulières de prestation de service attachées au logement (accueil, draps, ménage.....)	8
2.3.3. Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur Airbnb).....	8
2.3.4. Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées.....	8
2.3.5. Positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme.....	8

2.4.	Existence de mesures de régulations contre le sur-tourisme ou à tout le moins ses effets négatifs.....	9
2.4.1.	<i>Dispositifs éventuels de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence.....</i>	9
2.4.2.	<i>Relations entre les plateformes numériques d'intermédiations et les pouvoirs publics.....</i>	9
2.4.3.	<i>Les résidents se plaignent-ils du surtourisme ? Ou se plaignent-ils de l'impact du tourisme sur le renchérissement des loyers, leur rendant plus difficile l'accès au logement dans les zones touristiques ?.....</i>	10
2.5.	Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.	10
2.5.1.	<i>Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ? (plus social, moins social) ?.....</i>	10
2.5.2.	<i>Les zones touristiques font-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?</i>	10
2.5.3.	<i>Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics.....</i>	11
3.	GRÈCE.....	12
3.1.	Dispositifs et outils de facturation des tensions sur les marchés du logement.....	12
3.1.1.	<i>Prix de vente des logements et loyers.....</i>	12
3.1.2.	<i>Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles.....</i>	12
3.2.	Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ou de la jouissance de certains biens immobiliers	13
3.3.	Concurrence des usages et accueil des touristes	14
3.4.	Dispositifs éventuels de régulation du surtourisme ou à tout le moins de ses effets négatifs et ressenti des locaux pour l'accès à des résidences principales	15
3.5.	Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.	16
4.	ITALIE.....	17
4.1.	Existence de dispositifs de mesure de la tension immobilière dans les zones touristiques.....	17
4.1.1.	<i>Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée).....</i>	17
4.1.2.	<i>Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles.....</i>	17
4.1.3.	<i>Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution).....</i>	18
4.1.4.	<i>Mesure de l'intensité de « short term rental » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison inter-territoriale voire internationale, dynamique d'évolution).</i>	18
4.2.	Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ou de la jouissance de certains biens immobiliers	19
4.2.1.	<i>Restrictions d'accès aux zones touristiques.....</i>	19

4.2.2.	<i>Limitation du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire).....</i>	<i>19</i>
4.2.3.	<i>Taxation des résidences secondaires.....</i>	<i>19</i>
4.2.4.	<i>Taxation des logements vacants.....</i>	<i>20</i>
4.2.5.	<i>Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.).....</i>	<i>20</i>
4.2.6.	<i>Incitations à la mise en location de longue durée.....</i>	<i>21</i>
4.3.	<i>Concurrence des usages des logements et accueil des touristes.....</i>	<i>21</i>
4.3.1.	<i>Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes :</i>	<i>21</i>
4.3.2.	<i>Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur airbnb).....</i>	<i>22</i>
4.3.3.	<i>Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées.....</i>	<i>22</i>
4.4.	<i>Lutte contre le surtourisme ou à tout le moins ses effets négatifs.....</i>	<i>23</i>
4.4.1.	<i>Dispositifs de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence ? incluant, outre les numerus clausus, permis et autorisation de séjour, les éléments de taxation du séjour ou le prix des prestations proposées aux touristes (ex : tarif d'entrée au Musée des Offices à Florence IT de 8 à 20 euros)</i>	<i>23</i>
4.4.2.	<i>AirBnb et les plateformes équivalentes ont-elles le pouvoir de percevoir des taxes sur l'activité touristique (type taxe de séjour en France).....</i>	<i>24</i>
4.5.	<i>Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.....</i>	<i>24</i>
4.5.1.	<i>Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ?.....</i>	<i>24</i>
4.5.2.	<i>Les zones touristiques font-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?</i>	<i>25</i>
4.5.3.	<i>Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics.....</i>	<i>25</i>
5.	PORTUGAL.....	26
6.	ANNEXE : CAHIER DES CHARGES DE L'ENQUÊTE DE COMPARAISON INTERNATIONALE.....	27

Pièce jointe n° 3

Les éléments qui suivent font état des réponses reçues au questionnaire établi par la mission adressé aux services économiques régionaux, sous l'égide du bureau Pilote de la Direction générale du Trésor. Intervenu entre le 1^{er} avril et le 22 mai, la passation de cette enquête s'est trouvée en concomitance avec une charge de travail déjà abondante pour ces équipes, *a fortiori* sollicitées de manière très intense au titre du semestre de présidence française du Conseil de l'Union européenne, puis et au surplus avec les conséquences de l'attaque russe contre l'Ukraine (continuité ou non de l'activité des entreprises en Ukraine, en Russie, continuité et conditions de l'approvisionnement en énergie, notamment fossile en provenance de la Russie, etc.) conformément au cahier des charges figurant en annexe et respectant la charte établie entre l'Inspection générale des finances et la Direction générale du Trésor.

Dans ce contexte, et vu les réponses finalement reçues, la mission remercie les équipes concernées de la qualité de leurs recherches, qui confèrent un éclairage international utile aux réflexions de la mission et constats et préconisations formalisées dans son rapport et ses annexes.

1. Australie

1.1. L'accès des étrangers non-résidents à la propriété d'un bien immobilier australien est encadré et contrôlé

Le principe du dispositif est le suivant : quand un non-résident étranger (*Foreign non-resident*) souhaite devenir propriétaire en Australie, il ne lui est pas possible d'accéder au parc ancien et il ne peut acheter que des biens neufs. Il convient d'emblée de noter que :

- i) les non-résidents désignent les non-australiens qui ne sont pas sur le territoire ainsi que ceux dont les visas ont une durée initiale de moins de 12 mois comme les touristes. Autrement dit, les étrangers résidents (les personnes avec un visa d'une durée de validité initiale de plus de 12 mois sont considérés comme « *Temporary residents* ») ont accès au parc immobilier sans restriction comme les australiens ;
- ii) ce principe s'applique à l'ensemble du territoire australien et pas uniquement aux zones en tension qui dans les faits coïncident majoritairement avec les métropoles australiennes. Ainsi, la restriction vise essentiellement à limiter la cannibalisation par les investisseurs étrangers du marché de l'ancien afin que les investisseurs étrangers ne gonflent pas trop les prix de l'immobilier résidentiel, sachant que l'immobilier australien constitue un placement intéressant notamment pour des investisseurs asiatiques, principalement chinois.

Les investisseurs étrangers¹ qui cherchent à acheter une propriété résidentielle doivent se conformer aux règles suivantes : avant d'acheter il faut **obtenir l'approbation du Foreign Investment Review Board (FIRB) à savoir la commission d'examen des investissements étrangers**, placée sous l'autorité du ministre de l'économie (*Treasurer*), qui veille à ce que les propriétés résidentielles soient achetées conformément à la loi sur les acquisitions et les prises de contrôle étrangères (1975)². Il faut également payer des frais (environ 4 000 euros pour une résidence avec un prix de vente inférieur ou égal à un 1 MAUD, et plus de 8 000 euros au-delà, par tranches croissantes), ainsi qu'un droit de timbre (*stamp duty*) dans certains États³ auquel peut s'ajouter en fonction de l'État une surtaxe foncière. Les étrangers acquéreurs d'un bien immobilier peuvent également se voir facturer une indemnité de vacances annuelle si le bien n'est pas loué ou occupé plus de six mois par an.

1.2. Un dispositif qui comporte de nombreuses souplesses et fait l'objet de contournements

Le principe général de restriction à l'ancien connaît plusieurs exceptions permettant notamment aux investisseurs étrangers d'acheter un logement « établi », soit un logement du parc immobilier ancien :

- ◆ pour **le réaménagement**, à condition que le réaménagement augmente véritablement le parc de logements, que le projet soit achevé dans les quatre ans suivant la date d'approbation et que le logement existant ne soit pas loué avant la démolition ;
- ◆ **une résidence rénovée** qui était occupée antérieurement n'est pas considérée comme une nouvelle habitation ;
- ◆ **un terrain vacant** acheté pour la construction résidentielle est plutôt considéré comme un nouveau logement. À ce titre, les packages « maison et terrain » sont également considérés comme des logements neufs sous certaines conditions ;
- ◆ **il existe également des exceptions à la règle de soumission** d'une demande d'autorisation préalable à l'achat : si le non-résident vit et achète avec une personne australienne ou résidente ou encore quand un promoteur a obtenu une autorisation préalable pour vendre des logements neufs à des acheteurs étrangers.

Plusieurs exemples de révélations de fraudes exposées dans la presse dépeignent des investisseurs chinois fortunés accusés d'infraction et contraints de vendre les biens concernés : en mars 2015, le cas d'une propriété résidentielle de Sydney achetée pour 39 MAUD, la « Villa del Mare » ; de même en novembre 2021, M. Guo, surnommé le Gatsby chinois, a revendu la demeure Windermere. **Dans, les faits, les suspicions de fraude ne seraient que très peu condamnées** comme l'a révélé une audition parlementaire en novembre 2018, indiquant que le FIRB n'avait engagé aucune poursuite contre des étrangers qui n'auraient pas respecté les lois australiennes sur les investissements étrangers dans l'immobilier.

¹ Il s'agit des étrangers non-résidents, que par commodité on nomme dans cette note « investisseur étranger » ou simplement « étranger ».

² En plus de l'évaluation de l'achat étranger de propriétés résidentielles, le FIRB évalue également les investissements étrangers dans les entreprises australiennes, en particulier dans l'agriculture et l'exploitation minière.

³ Victoria, en Nouvelle-Galles du Sud, dans le Queensland en Australie-Méridionale et en Australie-Occidentale.

1.3. L'investissement étranger, qui a été très important, est en baisse, sans que le dispositif de contrôle en soit la cause principale

Les investissements étrangers sur le marché immobilier australien ont atteint un record de 72 Mds AUD en 2015, tirés par les achats d'investisseurs chinois et beaucoup ont lié ce niveau élevé d'investissement au boom sans précédent du marché immobilier. Selon une récente enquête menée par l'Université de technologie de Sydney, plus de 80 % des Australiens pensent que les investisseurs chinois font grimper les prix de l'immobilier. Une étude du Trésor australien a cependant conclu en 2016 à une absence de corrélation entre la hausse de l'achat des étrangers et la hausse des prix de car « la demande étrangère n'a représenté qu'une petite proportion de l'augmentation des prix de l'immobilier ces dernières années ».

Depuis ce sommet en 2015, les investissements étrangers dans le secteur ont chuté, et cela s'explique par plusieurs raisons. Pour commencer, les gouvernements des États ont augmenté les droits de timbre et les coûts de détention des matériaux pour les acheteurs étrangers, les banques ont également resserré les prêts aux acheteurs étrangers et surtout la Chine a imposé des contrôles de capitaux plus stricts à ses citoyens. Dernièrement le constat est que les acheteurs étrangers reviennent sur le marché australien du logement neuf, représentant 7,9 % de la demande de logements neufs à travers le pays, après avoir presque doublé au cours du trimestre de mars 2022, mais on est bien en deçà du pic de la demande des acheteurs étrangers de près de 17 % au plus fort du boom immobilier en 2015.

L'achat de biens immobiliers par les non-résidents étrangers se présente comme une contribution à l'augmentation du parc neuf car les étrangers non-résidents qui achètent de l'immobilier en Australie achètent généralement des propriétés d'une valeur supérieure à 1 M AUD, tandis que les acheteurs majoritaires, achetant une première maison, optent généralement pour une fourchette de prix inférieure.

Pièce jointe n° 3

En résumé :

- ◆ **le dispositif n'a pas pour but d'évincer ou de décourager les étrangers qui construisent leur vie sur le territoire** puisque les résidents longue durée ont accès aux mêmes privilèges (mesures d'incitation à la primo-accession) que les australiens ;
- ◆ **le dispositif avec ses failles et contournements ne connaît un succès que limité et son utilité réelle se comprend comme une participation à la régulation du marché immobilier australien ;**
- ◆ **l'investissement étranger dans l'immobilier australien est en baisse**, notamment du fait d'un contrôle accru des capitaux qui sortent de Chine, freinant ainsi les principaux investisseurs étrangers dans l'immobilier australien.

2. Danemark

2.1. Dispositifs et outils de facturation des tensions sur les marchés du logement

2.1.1. Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée)

L'Institut danois de la statistique (*Danmarks Statistik*) met à disposition un certain nombre d'informations concernant le marché immobilier national (nombre de transactions, évolution du prix moyen du mètre carré, etc.), ventilées par zone géographique et par type de bien (maison individuelle, appartement, résidence secondaire). Les principaux éléments sont accessibles depuis l'onglet *Property trading - Statistics Denmark* (dst.dk).

D'une manière générale, le marché de l'immobilier danois se caractérise par sa très grande transparence. Toutes les informations concernant les précédents prix de vente du bien, la durée écoulée depuis sa mise en vente ou les caractéristiques techniques de biens comparables sont disponibles de manière publique.

2.1.2. Mesure de l'activité Airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison interterritoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles.

Aux termes d'un accord de partenariat conclu le 8 décembre 2017⁴ entre les autorités danoises et Airbnb, l'agence nationale VisitDenmark, chargée de la politique touristique du pays, dispose d'un accès direct aux données globales de la plateforme concernant son activité au Danemark. Celles-ci sont publiées chaque année sous la forme d'un bref rapport intitulé « Airbnb I Danmark ».

En 2019 (dernière année pré-Covid), Airbnb a ainsi enregistré près de 1,14 million de nuitées au Danemark, dont 45 % à Copenhague, 11 % dans les villes d'Aarhus, Odense et Aalborg, et 43 % dans le reste du pays. Les ressortissants étrangers ont représenté 72 % des séjours à l'échelle nationale, et plus de 91 % dans la capitale. L'activité de la plateforme a atteint un pic au mois d'août, avec 151 800 nuitées enregistrées. Le rapport complet⁵ pour l'année 2019 est public.

2.1.3. Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison interterritoriale, dynamique d'évolution).

L'Institut danois de la statistique publie un ensemble de données concernant l'activité des établissements hôteliers (hôtel, village de vacances, auberge de jeunesse), mais ne mentionne aucune information au sujet des hôtels fantômes.

⁴ Hazzaa, L., *The impact of New Collaboration between Airbnb and Danish Tax Authority*, Janvier 2021.

⁵<https://www.visitdenmark.dk/sites/visitdenmark.com/files/2020-04/Airbnb-g%C3%A6ster%20i%20Danmark2019.pdf>

2.1.4. Mesure de l'intensité de « *short term rental* » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison interterritoriale voire internationale, dynamique d'évolution)

D'après les données publiées fin 2021 par Eurostat, la proportion de nuitées réservées par l'intermédiaire de plateformes de location (Airbnb, Booking.com, Expedia et Tripadvisor) s'est élevée à 48 % lors de la haute saison 2020 – dans un contexte d'activité restreinte par la crise sanitaire –, contre 39 % en 2019 et 37 % en 2018. Les informations complètes sur l'activité des plateformes de location au Danemark sont présentées dans le rapport « Booking af overnatninger via udlejningsplatforme ».

Entrée tardivement sur le marché de la location entre pairs, Copenhague est aujourd'hui l'une des villes où le nombre d'offres Airbnb rapporté à la population métropolitaine est parmi les plus élevés du monde, d'après les informations partagées par les équipes de la plateforme. Les logements de la capitale proposés pour des locations de courte durée sont en moyenne occupés 57 jours par an.

2.2. Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ou de la jouissance de certains biens immobiliers

2.2.1. Restrictions éventuelles d'accès aux zones touristiques (contingents, durée limitée et/ou régime d'autorisation préalable).

Aucune zone du Danemark ne fait actuellement l'objet d'une restriction quantitative d'accès.

2.2.2. Limitation éventuelle du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire)

Aux termes d'un protocole dérogatoire négocié en 1972 lors de l'adhésion à la Communauté européenne, les citoyens étrangers ne sont pas autorisés à acquérir une résidence secondaire au Danemark sans l'autorisation du ministère de la Justice – sauf à avoir auparavant résidé de manière permanente dans le pays pendant une durée d'au moins 5 ans. Un certain nombre de critères (précédents séjours au Danemark, relations familiales, professionnelles ou culturelles particulières avec le pays, attachement spécifique au bien immobilier convoité, etc.) sont pris en compte lors de l'évaluation de la demande de dérogation. En cas d'achat sans autorisation ou de caducité des conditions de délivrance du permis, une vente du bien peut être ordonnée dans un délai de six mois.

La loi sur les résidences secondaires dispose en outre que les entreprises, associations, institutions privées, fondations et fonds de dotations doivent obtenir l'autorisation de l'Autorité chargée du logement et de l'aménagement du territoire pour acquérir un bien immobilier, sauf si le bien en question est destiné à être utilisé comme résidence à l'année ou à des fins commerciales.

Le Danemark compte environ 200 000 *sommerhus* (maisons de vacances) sur son territoire, un nombre stable depuis l'adoption en 1977 d'un règlement national d'urbanisme interdisant la construction de nouvelles maisons secondaires dans les zones côtières. La modification en juin 2017 de la loi sur l'aménagement du territoire a toutefois permis de déroger de manière exceptionnelle à la règle en autorisant le ministre de l'Environnement à approuver la construction de 6 000 *sommerhus* supplémentaires sur le littoral.

2.2.3. Taxation des résidences secondaires

La possession d'une résidence secondaire fait l'objet d'obligations fiscales limitées. Les citoyens redevables sont tenus de s'acquitter de l'impôt local sur la propriété (calculé sur la base de la valeur foncière du terrain, selon un taux fixé librement par la municipalité) et de l'impôt national sur la valeur de la propriété (calculé sur la base de la valeur du bien immobilier, avec un taux de 0,92 % en-dessous de 407 500 € et 3 % au-delà).

2.2.4. Taxation des logements vacants

Le Danemark n'applique actuellement pas de taxation spécifique sur les logements vacants. Toutefois, la combinaison d'un système d'information en ligne gratuit et exhaustif (cf. *supra*, § 2.1.1.) d'une obligation de résidence – tout logement principal inoccupé sans raison valable (réaménagement majeur, mise en vente, séjour universitaire ou professionnel, hospitalisation, etc.) depuis plus de 6 semaines peut, après signalement du propriétaire ou d'un tiers, se voir affecter des locataires par la municipalité concernée – sauf délivrance d'un permis dérogatoire – assure dans les faits des taux de vacance extrêmement faibles (5,0 % à Copenhague début 2022 d'après les chiffres disponibles sur Danmarks Statistik).

2.2.5. Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.)

À partir du 1^{er} mai 2019, de nouvelles règles encadrant les conditions de location d'une résidence à des fins de loisir ont été introduites dans la loi sur les résidences secondaires. Concrètement, les propriétaires sont autorisés à louer librement leur bien jusqu'à 70 jours par année civile, à condition de passer par l'intermédiaire d'une plateforme ayant conclu un accord de déclaration automatique des revenus des propriétaires avec les autorités fiscales danoises (comme Airbnb). Dans tout autre cas, le plafond est abaissé à 30 jours. Cette nouvelle réglementation a été conçue dans l'objectif d'inciter davantage les particuliers à déclarer correctement leurs revenus locatifs, tout en limitant le nombre de jours pendant lesquels ils peuvent recourir à la location de courte durée, afin :

- ◆ d'empêcher une pression accrue sur les zones touristiques du pays ;
- ◆ d'éviter que la location ne devienne un commerce pour les propriétaires ;
- ◆ et de limiter les pressions haussières sur le prix de l'immobilier (et en particulier des résidences secondaires).

La limite de 70 jours peut être portée à un maximum de 100 jours sur décision de la municipalité concernée.

Les locataires et les copropriétaires ne peuvent procéder à la transformation temporaire de leur logement en maison de vacances sans l'autorisation expresse du propriétaire ou de l'association de copropriété.

75 % des propriétaires de sommerhus mettent en location leur bien par l'intermédiaire d'agences immobilières danoises, telles que *Feriepartner*, *Novasol*, *Sol of Strand* ou *Dancercenter*.

2.2.6. Incitations à la mise en location de longue durée

La loi danoise prévoyant la limitation du nombre de jours de mise en location d'un bien immobilier à des fins touristiques est administrée de manière restrictive, afin d'éviter que la location de courte durée ne devienne une activité principale pour le propriétaire.

Pièce jointe n° 3

Aucune location commerciale ou de long-terme n'est autorisée dans les zones de résidences secondaires, sauf cas très particuliers nécessitant une autorisation expresse de la municipalité concernée.

2.3. Concurrence des usages et accueil des touristes

2.3.1. Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes

Tout propriétaire peut librement louer son logement à une clientèle de passage pour une durée maximale de 70 jours par année civile. Cette limite peut être abaissée à 30 jours ou portée jusqu'à 100 jours selon les situations (cf. *infra*, § 2.5.2.).

2.3.2. Obligations particulières de prestation de service attachées au logement (accueil, draps, ménage...)

Si en pratique la plupart des agences de location mettent à disposition des vacanciers du linge de maison, aucune obligation particulière de prestation de service n'incombe en théorie au propriétaire. Celui-ci peut en outre demander au locataire de passage de régler la consommation d'électricité, d'eau et de gaz à la fin de son séjour.

2.3.3. Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur Airbnb)

Les bailleurs ont la possibilité de choisir librement les modalités de paiement mises en place pour la location de courte durée. Le versement des sommes dues peut intervenir dès le moment de la réservation, au début du séjour ou à l'issue de celui-ci.

2.3.4. Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées

En cas de location de la résidence secondaire pendant une partie de l'année, le propriétaire est, outre l'impôt sur la propriété et l'impôt sur la valeur de la propriété, redevable de l'impôt et de la TVA sur les revenus générés. Il bénéficie toutefois d'une déduction fiscale pour les dépenses engagées dans le cadre de la location, dont le montant s'élève à 30 300 DKK (éq. 4 062 €) si le bien est loué par l'intermédiaire d'une plateforme déclarant directement aux autorités fiscales (SKAT) ses revenus locatifs – contre 11 900 DKK (éq. 1 600 €) si le bien est loué en dehors d'une plateforme ou si la plateforme ne déclare pas les revenus du propriétaire. Une réduction de 40 % du montant restant est appliquée après déduction de base, de sorte que seuls 60 % des revenus supérieurs à l'abattement sont in fine imposables.

Les propriétaires mettant à disposition leur bien par l'intermédiaire d'Airbnb sont éligibles à la déduction fiscale maximale en vertu d'un accord entre les autorités danoises et la plateforme entré en vigueur le 1er juillet 2019.

2.3.5. Positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme

Airbnb ne fait pas l'objet de critiques particulières de la part des professionnels du tourisme au Danemark.

2.4. Existence de mesures de régulations contre le sur-tourisme ou à tout le moins ses effets négatifs

2.4.1. Dispositifs éventuels de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence

Afin de préserver les paysages littoraux, la loi sur l'aménagement du territoire impose des restrictions spécifiques au développement de nouvelles résidences secondaires dans les zones côtières (cf. *supra*, § 2.2.2.).

En vertu de cette même loi, le territoire danois est découpé en zones urbaines, zones rurales et zones de résidences secondaires. En règle générale, les *sommerhus* localisées dans ces dernières ne peuvent être utilisées que pendant les mois d'été (mars-octobre) et pour des séjours de vacances de courte durée durant les mois d'hiver (novembre-février). Cette disposition, dite « interdiction d'occupation à l'année », vise un triple objectif :

- ◆ veiller à ce que les zones de résidences secondaires soient maintenues à des fins récréatives ;
- ◆ empêcher le développement de maisons de vacances dans les zones résidentielles ;
- ◆ et éviter toute pression excessive conduisant au développement de nouveaux sites de résidences secondaires.

Les *sommerhus* situées en dehors des zones de résidence secondaire peuvent être occupées par le propriétaire pour des séjours de vacances tout au long de l'année, mais ne peuvent pas être utilisées comme un hébergement durable.

Il existe toutefois trois exceptions à l'interdiction d'occupation à l'année des résidences secondaires :

- ◆ si le propriétaire a acquis le bien immobilier depuis plus d'un an et bénéficie d'une pension de retraite ;
- ◆ si le bien immobilier a été acquis avant la classification du terrain en zone de résidence secondaire ;
- ◆ et si une dérogation expresse a été accordée par la municipalité.

La charge de l'administration des règles relatives à l'occupation des résidences secondaires incombe aux municipalités concernées. Depuis l'adoption en 1999 d'un amendement à la loi sur l'aménagement du territoire, tout citoyen s'installant illégalement dans une zone de résidences secondaires peut se voir ordonner par la municipalité de libérer la *sommerhus* dans un délai de 14 jours et de produire les preuves de son déménagement.

2.4.2. Relations entre les plateformes numériques d'intermédiations et les pouvoirs publics

Aux termes de l'accord de partenariat conclu fin 2017, Airbnb est tenu de transmettre automatiquement aux autorités fiscales danoises (SKAT) les informations concernant les revenus locatifs perçus par les propriétaires pour la mise à disposition touristique de leur bien, afin de permettre un calcul adéquat des taxes dues.

2.4.3. Les résidents se plaignent-ils du surtourisme ? Ou se plaignent-ils de l'impact du tourisme sur le renchérissement des loyers, leur rendant plus difficile l'accès au logement dans les zones touristiques ?

Les habitants de Copenhague reconnaissent un impact positif du tourisme sur l'économie, l'atmosphère de la ville et les activités, et jugent acceptables les conséquences sur leur qualité de vie. Une préoccupation est toutefois exprimée quant à l'impact environnemental négatif du tourisme, tant en termes de protection de la nature que de propreté. La hausse des prix de l'immobilier, l'augmentation du coût de la vie et la dépopulation des centres villes arrivent respectivement en 7ème, 8ème et 9ème positions de la liste des principaux problèmes causés par le tourisme.

Si les habitants de Copenhague⁶ sont plus favorables au tourisme que la moyenne des autres grandes villes européennes, ils se montrent également plus critiques à l'égard des plateformes de location entre pairs (type Airbnb), avec un taux de soutien de 11 % parmi les personnes interrogées (contre 34 % en moyenne). 36 % des sondés se déclarent ainsi en faveur d'une interdiction complète des offres Airbnb dans certains quartiers de la capitale, principalement en raison de difficultés de cohabitation entre touristes et résidents.

Il est à noter que la ville de Copenhague se caractérise par sa grande proportion de logements coopératifs, dont les prix sont plafonnés, et donc peu sensibles à l'impact éventuel de plateformes comme Airbnb. De surcroît, l'obligation de résidence (voir question 2.4.) s'appliquant à la grande majorité des logements situés dans les principales villes danoises supprime toute possibilité d'exploitation « hôtelière » des biens immobiliers. Ainsi, la quasi-totalité des hôtes Airbnb de Copenhague (96 %) louent uniquement la propriété dans laquelle ils résident.

2.5. Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.

2.5.1. Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ? (plus social, moins social) ?

Les zones dites de résidences secondaires sont exemptes de logements sociaux, la loi sur l'aménagement du territoire interdisant en principe toute occupation permanente (cf. *infra*, § 2.4.1.).

2.5.2. Les zones touristiques font-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?

Les propriétaires de biens immobiliers situés dans des zones dites de résidences secondaires sont soumis à une réglementation spécifique concernant les durées et périodes d'occupation autorisées (cf. *infra*, § 2.4.1.).

⁶ L'ensemble des chiffres précédemment cités sont tirés de l'étude « Resident Sentiment Index », disponible sur *Seneste analyser* à <https://www.wonderfulcopenhagen.dk/wonderful-copenhagen/videncenter/seneste-analyser>.

Pièce jointe n° 3

2.5.3. Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics

Le logement des travailleurs saisonniers ne fait pas l'objet de dispositions particulières au Danemark.

3. Grèce

3.1. Dispositifs et outils de facturation des tensions sur les marchés du logement

<https://www.bankofgreece.gr/en/statistics/real-estate-market/residential-and-commercial-property-price-indices-and-other-short-term-indices>

3.1.1. Prix de vente des logements et loyers

Concernant les prix de vente des logements et des loyers pour les locations de longue durée, la Banque de Grèce construit des indices et des séries statistiques qui permettent le suivi, la documentation et l'analyse systématiques des développements et des perspectives du marché immobilier.

La liste du ministère grec des Finances, dite de « Détermination objective des valeurs immobilières » permet de délimiter la valeur minimale d'un bien immobilier afin d'éviter l'évasion fiscale lors de la vente. Elle permet également de comparer les valeurs des zones adjacentes ou les valeurs de la même zone à des intervalles de temps différents.

Concernant les montants perçus sur les loyers de location longue et courte durée, ceux-ci sont connus (en temps réel ou a posteriori) grâce aux données collectées par l'Autorité indépendante des recettes publiques (AADE).

3.1.2. Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles

La Grèce n'a pas de systèmes publics en place pour quantifier les tensions immobilières dans les zones touristiques. Certaines données de quantification ressortent soit d'études spécialisées, soit de la mise en ligne de données sur des plateformes privées (par exemple, insideairbnb.com, airdna.co). En d'autres termes, ce sont des données qui sont publiées principalement sur l'initiative privée (par exemple, chercheurs, associations, instituts, agences immobilières, Big4, etc.).

Selon une étude de l'Institut de l'association des entreprises touristiques grecques (Insete), la répartition en pourcentage entre les lits en hébergement de courte durée et les lits en hôtel montre que dans l'ensemble du pays, le nombre de lits en hébergement de courte durée est égal à celui des hôtels. Dans certaines régions, les lits disponibles en hébergement de courte durée sont même supérieurs à ceux des hôtels : dans les Cyclades 73 % des lits disponibles sont en hébergement de courte durée, en Attique 69 %, dans le Péloponnèse 66 % et dans la mer Ionienne 54 %.

En Grèce, compte tenu de sa géographie touristique, l'essentiel des logements proposés en location courte durée provient du parc de résidences de vacances et secondaires et moins des résidences principales. À titre indicatif, dans les Cyclades, le nombre de logements proposés sur les plateformes recensés par AirDNA correspond à 59 % des résidences de vacances ou secondaires, à 56 % dans la mer Ionienne, à 39 % dans le Dodécanèse et à 36 % en Crète. À l'échelle nationale, le pourcentage s'élève à 13 %.

3.2. Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ ou de la jouissance de certains biens immobiliers

En comparaison avec d'autres pays, la Grèce fait partie des pays qui n'ont pas appliqué de restrictions particulières sur les locations à court terme :

- ◆ le cadre juridique existant : Un cadre juridique existe pour les locations immobilières de courte durée. Ces locations, si aucun service supplémentaire n'est fourni, constituent juridiquement une catégorie spéciale de baux (urbains) à usage d'habitation sous forme de résidence temporaire. Le bailleur peut être toute personne physique ou morale. Aucune incompatibilité professionnelle n'existe. Il n'est pas nécessaire au regard des impôts d'acquiescer un statut commercial ou professionnel. Ces locations se distinguent des locations d'hébergements touristiques et notamment des "chambres meublées / appartements à louer autorisées", dont la location se fait exclusivement à titre professionnel et s'accompagne de la fourniture d'autres services, ce qui est explicitement interdit par les dispositions sur les locations de courte durée. Les locataires de courte durée ne sont pas assujettis à la TVA ni à la taxe de séjour, contrairement à ceux de "Chambres meublées / appartements à louer" qui payent les deux ;
- ◆ le cadre fiscal existant : En Grèce, le traitement fiscal des revenus locatifs immobiliers de courte durée dans le cadre de l'économie collaborative peut être résumé comme suit :
 - les revenus tirés, de personnes physiques ou morales ou entités morales, de la location à court terme de biens immobiliers de l'économie collaborative sont considérés comme des revenus de propriété immobilière, si les biens sont loués meublés sans la fourniture d'un service autre que la fourniture de draps de lit. Ces revenus sont taxés selon le barème suivant et sont exonérés de TVA et de taxe de séjour :

Revenus locatifs	Taux de prélèvement
0 - 12 000 € :	15 %
12 0001 - 35 000 € :	35 %
35 001 € et plus :	45 %

- dans le cas où d'autres services sont fournis, ces revenus sont imposés comme provenant d'une activité commerciale. Le gestionnaire de biens doit s'inscrire au "Registre des propriétés de résidence de courte durée" tenu par l'Autorité indépendante des recettes publiques (AADE).
- ◆ nous trouvons dans la presse des articles dénonçant l'existence de dizaines de grandes entreprises dans toute la Grèce, exploitant de bâtiments entiers avec des chambres autonomes qu'elles louent aux voyageurs via des plateformes électroniques comme Airbnb. Ils semblent fonctionner comme des hôtels, mais sans les obligations fiscales et réglementaires que cela nécessite. Selon les mêmes articles, ces entreprises détournent une part importante du trafic touristique, compromettent le fonctionnement de l'industrie hôtelière avec des pratiques déloyales et entraînent la perte de revenus pour l'État. Se posent également des problèmes de travail non déclaré, d'absence de contrôles de qualité, ainsi que de conditions sanitaires et de sécurité ;
- ◆ l'Association des entreprises touristiques grecques (SETE) a récemment appelé à une réglementation plus poussée du marché des locations à court terme, soumettant des propositions de réglementation du cadre institutionnel aux ministres compétents. SETE propose entre autres :
 - la définition des zones géographiques, où des restrictions seront appliquées aux biens immobiliers à louer à court terme comme suit :
 - la location à court terme de plus de deux propriétés par numéro d'identification fiscale ne doit pas être autorisée ;

Pièce jointe n° 3

- le bail de chaque propriété ne doit pas excéder 90 jours par année civile et pour les îles de moins de 10 000 habitants 60 jours par année civile. Le dépassement de la durée de l'alinéa précédent est autorisé, à condition que le revenu total du bailleur ou du sous-bailleur, sur le total des biens immobiliers disponibles à la location ou à la sous-location, n'excède pas 12 000 € au cours de l'année d'imposition considérée.
- les locations de courte durée conclues via les plateformes numériques devraient être soumises à une retenue à la source de 5 % sur le prix total du bail, reversé à l'Etat ;
- les municipalités peuvent, après décision de leur conseil municipal, qui sera motivée sur la base d'une étude scientifique pertinente, fixer le nombre maximum de propriétés pouvant être inscrites au registre des propriétés en location à court terme pour la zone au sein de leur municipalité. La décision du conseil municipal et l'étude correspondante devraient être renouvelées chaque année ;
- l'imposition de la taxe municipale sur les locations à court terme.

3.3. Concurrence des usages et accueil des touristes

Dans les zones touristiques, de nombreux acteurs économiques dépendent du tourisme à la fois directement (hôtels, cafés, restaurants, activités culturelles, récréatives et sportives, commerces) et indirectement, via l'activité induite localement (mesurée notamment en Europe par les variations saisonnières de l'activité des territoires via la TVA).

Les témoignages des professionnels nous semblent montrer qu'il n'y a pas de concurrence des usages en Grèce. Il semble que les métiers traditionnels du tourisme (et leurs satellites) agissent en complément des nouveaux métiers et usages. De nouveaux services et des emplois supplémentaires semblent émerger des locations à court terme.

Concernant les dispositifs éventuels susmentionnés :

- ◆ interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes => aucune ;
- ◆ obligations particulières de prestation de service attachés au logement (accueil, draps, ménage, etc.) => voir les réponses à la Q2 ;
- ◆ conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur airbnb) => ce n'est pas obligatoire en Grèce. Cependant, une étude montre que la garantie est versée dans 11 % des locations de nuit d'hôtel du pays, cette pratique étant légèrement plus courante dans certaines régions que dans d'autres : en Attique (15 %), en Macédoine centrale (14 %) et dans le Péloponnèse (14 %) et moins courante en Crète (7 %) et dans les Ionienne (7 %) ;
- ◆ régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées (cf. *supra*, § 3.2.) ;
- ◆ positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme => Voir les réponses à la question 2 (cf. *supra*, § 3.2.).

3.4. Dispositifs éventuels de régulation du surtourisme ou à tout le moins de ses effets négatifs et ressenti des locaux pour l'accès à des résidences principales

La Grèce connaît déjà des phénomènes de surtourisme, cependant cela se produit dans certaines régions (par exemple à Santorin) et à des périodes spécifiques (par exemple juillet et août). Le pays n'a pas, à ce jour, adopté une stratégie cohérente et ciblée pour répondre aux défis actuels et futurs.

Quelques dispositifs déjà mis en place :

- ◆ ces dernières années un plafond journalier de croisiéristes sur l'île de Santorin a été fixé à un maximum de 8 000 personnes par jour ;
- ◆ du 1^{er} novembre au 31 mars de chaque année, un tarif réduit est valable exclusivement pour les billets individuels pour tous les sites archéologiques et les musées publics (ex. pour l'Acropole) ;
- ◆ la Grèce travaille à mettre en place un tourisme plus diversifié à prolonger la saison touristique, à attirer les touristes dans des zones moins fréquentées. Un effort de promotion de nouvelles destinations et de nouvelles activités (par exemple spa, plongée, tourisme de montagne) a été engagé à la suite de la crise de la covid, l'objectif étant de sortir du concept focalisant « mer & soleil ». Plusieurs projets allant dans cette direction sont inscrits dans le cadre du Plan national de relance et de résilience.

Des études ont été préparées et communiquées aux autorités compétentes, enquêtant sur la charge touristique maximale tolérable qu'une zone touristique peut accepter, au-delà de laquelle l'équilibre entre l'environnement, l'économie et la société locaux sont perturbés, entraînant des pressions négatives sur les résidents permanents et les visiteurs. Celle réalisée pour Santorin avance les recommandations suivantes :

- ◆ l'interdiction de création de nouvelles unités hôtelières dans les zones déjà encombrées et dans les zones hors plan urbain ;
- ◆ la réduction du nombre de construction pour les nouveaux hôtels ;
- ◆ la fixation d'un seuil minimum de segmentation de 1ha pour les logements hors plan d'urbanisme ;
- ◆ l'imposition de restrictions sur les périodes de pointe et la mise en place d'incitations afin de décaler l'arrivée et le séjour sur l'île aux mois d'avril et mai et aux mois d'automne. Cela pourrait se faire par la différenciation du montant de la taxe de séjour et l'imposition d'une "taxe spéciale" sur le billet de bateau.

Les résidents des zones touristiques caractérisées par le surtourisme ont souvent des réactions mitigées. La notion même du surtourisme fait l'objet de débats en Grèce :

- ◆ une partie des résidents se plaignent des dommages causés par le surtourisme. Parmi les plaintes les plus courantes, émergent : les embouteillages, la pollution sonore, le comportement inapproprié des touristes, la présence excessive de structures destinées aux touristes, le manque d'infrastructures publiques adéquates (par exemple, une collecte des déchets proportionnelle à la charge touristique), les dommages aux monuments culturels et à l'environnement naturel. Ces mêmes plaignants sont parfois aussi ceux qui tirent profit de l'excès de demande dans certaines zones touristiques ;

Pièce jointe n° 3

- ◆ les plaintes concernant la hausse des loyers et l'accès plus difficile au logement dans les zones touristiques proviennent principalement de la main-d'œuvre saisonnière (médecins ruraux, enseignants, ouvriers, personnel hôtelier) sur les îles. Dans les centres urbains, les plaintes sont moins nombreuses mais cependant fortes dans certaines zones. Le quartier de Koukaki à Athènes, par exemple, en bordure d'Acropole, est passé d'un quartier résidentiel à une zone extrêmement touristique, entraînant une forte attrition du parc de résidences principales.

3.5. Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.

En Grèce, il ne semble pas y avoir une définition officielle du logement social et le modèle correspondant semble être résiduel. Peuvent être identifiées deux politiques formelles de logement social, sans toutefois qu'elles soient liées avec les zones touristiques : l'allocation de logement pour les ménages à faible revenu qui assument le coût de la location de leur premier logement et le programme "Logement et travail pour les sans-abri", qui s'adresse aux personnes et aux familles vivant dans des conditions de sans-abrisme.

- ◆ les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ? (plus social, moins social) ? => Non ;
- ◆ les zones touristiques sont-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ? => Non ;
- ◆ le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics. => Assurer le logement des saisonniers demeure à la discrétion de chaque employeur, sans pourtant faire l'objet d'une obligation pour ce dernier. Il n'existe pas de dispositif public. Par ailleurs, lors de l'affectation d'un fonctionnaire public dans une zone touristique (par exemple sur une île), l'Etat n'est pas tenu de lui trouver ou de lui fournir un logement - à l'exception des militaires qui disposent souvent d'infrastructures dédiées à cet effet.

4. Italie

À l'été 2021, le marché de la location touristique a été très dynamique. Le réseau immobilier Tecnocasa (l'une des plus grandes agences immobilières italiennes) a enregistré des demandes de réservation dans les localités balnéaires dès janvier 2021. Certaines locations concernent toute la saison estivale du fait de la possibilité de faire du télétravail. Le smart working accroît l'intérêt vers des zones touristiques bien desservies pour faciliter l'éventuel retour vers le bureau. Malgré ce dynamisme, l'offre locative touristique a baissé. De nombreux propriétaires ont préféré conserver les appartements pour eux-mêmes à cause de la crise sanitaire. Selon les estimations de Confturismo (confédération des entreprises touristiques), on devrait observer à l'été 2022 un retour aux habitudes pré-Covid, les touristes privilégiant les structures hôtelières (31 %) de préférence à la location d'appartements (contre 21 %).

4.1. Existence de dispositifs de mesure de la tension immobilière dans les zones touristiques

4.1.1. Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée)

Non, il n'existe pas en Italie d'indice de prix spécifique de mesure de la tension immobilière dans les zones touristiques.

Les indicateurs existants, génériques, couvrent l'ensemble du territoire.

L'administration fiscale italienne (« Agenzia delle Entrate ») gère l'observatoire du marché immobilier. Les données (évolution des prix du marché immobilier à l'achat et la location) sont publiées semestriellement en fonction de la zone géographique et du quartier sélectionné. Cette base de données à l'échelle nationale est un outil important pour les opérateurs du marché, les instituts de recherche publics et privés, l'administration et les particuliers.

L'Institut national de statistique (ISTAT) publie chaque trimestre les indices des prix de vente par typologie de logement (nouveau ou existant) à l'échelle nationale, par région et par ville. La moyenne annuelle de ces indices est également disponible.

Par ailleurs, plusieurs plateformes offrant des annonces immobilières (telles que Immobiliare.it, Borsinoimmobiliare.it, Idealista.it) fournissent des estimations du prix de vente et loyer des immeubles (résidentiels et commerciaux) sur le territoire ainsi que leur évolution. Ces données sont collectées par enquêtes auprès de particuliers (propriétaires, bailleurs et locataires) et de professionnels. Les bureaux d'études des principales agences immobilières (Tecnocasa, Gabetti...) publient des rapports sur le marché immobilier, avec des focus sur des zones spécifiques (balnéaires, lagunaires, insulaires, montagnardes...).

4.1.2. Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles

Lancé en 2011 avec 10 000 logements, Airbnb Italie a offert en 2019 plus de 450 000 logements en location à 11,5 millions de touristes, dont 78 % sont des étrangers (+ 22 % par rapport à 2018). En 2018, l'impact économique direct d'Airbnb en Italie s'est élevé à 5,4 Md€.

Pièce jointe n° 3

Au niveau régional, le Latium se situe au 1er rang en termes d'arrivées et de recettes avec plus d'1 Md€, suivi par la Toscane (961 M€) et la Lombardie (760 M€). Cette dernière est aussi la région où la dépense quotidienne moyenne des visiteurs est la plus élevée (153 euros, contre 125 euros de la moyenne nationale), tandis que la moins élevée est enregistrée dans les Pouilles (86 euros) et en Sardaigne (87 euros).

Concernant les villes, Rome enregistre l'impact économique direct le plus important (961 M€), suivie par Florence (445 M€), Milan (382 M€), Venise (300 M€) et Naples (160 M€). Les cinq principales villes (Rome, Florence, Milan, Venise et Milan) ont accueilli 4 millions de visiteurs, soit moins de la moitié de l'ensemble des arrivées en 2018 (9,6 millions). La plupart des touristes se dirige vers des lieux en dehors des circuits touristiques traditionnels.

En 2021, l'Italie a observé une baisse des locations de courte durée d'environ 10 % par rapport à 2019 (données AirDNA, décembre 2021).

Selon Federalberghi (principale association d'entreprises du secteur de l'hébergement), en août 2020, Airbnb Italie disposait de 448 127 annonces de logements, en léger recul par rapport à août 2019, mais en hausse de 13 % par rapport à août 2018.

Les structures d'hébergement extra-hotellières (appartements à louer et chambres d'hôtes) recensées par l'Istat s'élevaient à 165 470. Selon l'Istat, au moins 280 000 logements seraient des structures locatives non autorisées.

L'Italie est en train de se doter d'une plateforme nationale numérique (Digital Tourisme Hub) pour cartographier l'ensemble de l'offre d'hébergement et de location de courte durée et introduire des paramètres homogènes à l'échelle nationale. Cette base de données, qui sera réalisée avec des grands opérateurs (i.e. Booking.com), permettra de suivre l'offre d'hébergement et de lutter contre les phénomènes illégaux (non autorisés et/ou non déclarés). Les structures non déclarées ou non autorisées génèreraient une fraude fiscale estimée à 64 M€.

4.1.3. Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution)

En 2019, on recensait 218 327 hôtels et autres structures para hôtelières (auberges, motels, villages hôteliers, résidences touristiques hôteliers, relais et *bed and breakfast* organisés sous forme de société, résidences de santé). Parmi ceux-ci, on comptait 2 500 hôtels une étoile et près de 185 597 structures para hôtelières.

4.1.4. Mesure de l'intensité de « short term rental » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison inter-territoriale voire internationale, dynamique d'évolution)

Selon la plateforme Solo Affitti (une des principales plateformes de location de logements), sur la période 2008 – 2017, l'offre de location de courte durée a progressé de manière significative, passant de 68 129 à 107 366 immeubles, soit une hausse de 58 %. Ces structures représentent 52 % de l'offre globale d'hébergement touristique. Au niveau territorial, les régions qui ont connu l'accélération la plus importante sont la Campanie (+790 %, de 819 logements à 7 291), la Basilicate (+645 %, de 74 à 551) et la Lombardie (+482 %, avec 5 626 logements). Dans certaines villes comme Bologne, Florence et Trieste, on observe que les propriétaires de résidences secondaires renoncent à la location de long terme pour se lancer dans la location de courte durée.

4.2. Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ ou de la jouissance de certains biens immobiliers

4.2.1. Restrictions d'accès aux zones touristiques

À compter du 1^{er} juillet 2022, les touristes devront faire une réservation obligatoire pour entrer dans la ville de Venise. Le prix du billet en ligne variera de 3 à 10 euros par personne selon les jours et pourra être réglé par carte bancaire, Paypal ou virement bancaire. Le montant payé sur place variera selon le jour d'entrée, avec un système de vignettes colorées : les jours les plus chargés (vignette noire), comme les week-ends et les jours d'événements particuliers, seront les plus chers : jusqu'à 10 euros à mesure que le nombre de visiteurs augmente et dans la limite de 40 000 personnes, soit le nombre maximum d'admissions quotidiennes autorisées. Les touristes qui séjourneront à Venise dans une structure d'hébergement ne seront pas inclus dans le calcul (seule l'entrée journalière est comptabilisée). Il n'est pas certain que ce système de réservation obligatoire adopté par la municipalité soit suffisant pour limiter le nombre de visiteurs. Des enquêtes réalisées à travers l'analyse nocturne des téléphones portables ont relevé la présence de jusqu'à 20 000 touristes supplémentaires, non enregistrés auprès de structures d'hébergement.

NB : aux « *Cinque Terre* », aucun quota ne limite actuellement l'accès aux villages concernés.

4.2.2. Limitation du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire)

Il n'existe aucune limitation du nombre de transactions immobilières en Italie.

4.2.3. Taxation des résidences secondaires

Les taxes sur les résidences secondaires sont plus élevées que celles sur les résidences principales qui (hors biens de luxe) bénéficient d'allègements fiscaux. Les résidences secondaires sont soumises à la taxation suivante :

- ◆ IRPEF (impôt sur le revenu des personnes physiques), si la résidence secondaire est située dans la même commune que la résidence principale et n'est pas louée. Au revenu locatif déclaré, faut ajouter 50 % du revenu cadastral du bien immobilier, revalorisé de 5 % et majoré d'un tiers ;
- ◆ IMU (Impôt Municipal Unique) dû par le propriétaire de tout bien, à l'exclusion de l'habitation principale (excepté les habitations principales de luxe qui restent assujetties à l'IMU) ;
- ◆ TASI (Taxe Communale pour les Services Indivisibles) : destinée au financement des services indivisibles fournis par les mairies ;
- ◆ TARI (taxe sur les déchets) destinée au financement du service de ramassage des ordures ménagères.

Si la résidence secondaire est en location de longue durée (baux de 3 ans), l'IMU est à la charge du propriétaire alors que la TARI et le TASI sont à la charge du locataire (sauf si le propriétaire les acquitte en totalité). Concernant la TASI, le locataire devra payer entre 70 % et 90 % du montant en fonction de barèmes établis par la commune dans laquelle se situe l'immeuble. Pour la location de courte durée (également à usage touristique) l'IMU et la TASI sont entièrement à la charge du propriétaire.

Pièce jointe n° 3

Si l'immeuble est loué, le propriétaire peut choisir entre deux régimes d'imposition des revenus locatifs : la taxation ordinaire au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la taxation forfaitaire de la *cedolare secca*. Cette dernière est un régime de taxation introduit en 2011, réservé aux bailleurs particuliers. Il s'agit d'un impôt proportionnel sur les loyers dont le taux ordinaire est de 21 %. La *cedolare secca* remplace l'Irpef, l'impôt additionnel régional, l'impôt additionnel municipal, les droits d'enregistrement (y compris sur la résiliation et les prorogations du contrat de location) et les droits de timbre.

Le taux réduit de 10 % s'applique aux baux de location dans les villes où le marché immobilier est tendu (Bari, Bologne, Catane, Florence, Gênes, Milan, Naples, Palerme, Rome, Turin et Venise et les communes limitrophes) ainsi que dans les villes touchées par des catastrophes naturelles. Le taux de 10 % s'applique aux baux locatifs à loyer négocié (*canone concordato*) d'une durée de trois ans, pouvant être étendu de deux ans supplémentaires. Dans ce cas, le propriétaire renonce à l'indexation du loyer. Le revenu locatif déclaré ne supporte pas de charges déductibles ou déductions. La durée d'un bail avec la *cedolare secca* peut varier selon le type de bail. La *cedolare secca* est également utilisée pour les locations de courte durée ne dépassant pas 30 jours. Dans ce cas, il est possible de l'appliquer jusqu'à quatre appartements pour un même propriétaire.

4.2.4. Taxation des logements vacants

Si l'immeuble est vacant et l'IMU payée sur ce bien, aucune taxe supplémentaire n'est due (impôt sur le revenu des personnes physiques, taxes additionnelles régionales ou communales).

4.2.5. Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.)

Selon la législation italienne (loi 96/2017), le bail de courte durée est un bail d'un bien à usage d'habitation, d'une durée maximale de 30 jours. Il est conclu par des particuliers, en dehors de l'exercice d'activités professionnelles (les contrats de sous-location et les accords de concession du bien à un tiers à titre payant sont équivalents). Ces baux peuvent concerner la totalité du logement ou des chambres individuelles. Ils peuvent également avoir pour objet certains services accessoires (linge, ménage, wifi, climatisation, ligne téléphonique). Les prestations non strictement liées à la destination résidentielle du logement (service de restauration, mise à disposition de voitures de location ou de guides touristiques...) ne peuvent entrer dans ce type de bail. Si le bailleur fournit également des prestations qui ne sont pas strictement liées à la destination résidentielle du logement, le contrat ne relève pas des règles des baux de courte durée.

Avant le 30 juin de l'année qui suit celui de la conclusion du contrat, le propriétaire doit communiquer à l'administration fiscale les données du locataire, et notamment le nom et prénom, la durée et le montant du bail, l'adresse du logement. Il est obligatoire de communiquer les données du locataire à la Préfecture de Police dans les 24 heures qui suivent le jour d'arrivée ou le jour même si le séjour est inférieur à 24 heures.

Le décret-loi « croissance » n° 58/2019 a introduit un paquet de mesures concernant les locations de courte durée. Il a prévu la mise en place d'une base de données destinée à cartographier l'offre des structures d'hébergement et celles des locations à courte durée qui doivent posséder un code d'identification unique. Le ministère du tourisme a signé en octobre 2021 l'arrêté ministériel de création de cette plateforme (cf. *supra*), qui permettra de réduire les fraudes. L'administration fiscale, les communes et le ministère de l'intérieur pourront accéder à la base de données et vérifier que les locataires et clients de logements de courte durée ont acquitté effectivement la taxe de séjour.

Pièce jointe n° 3

Outre la location de courte durée limitée à 30 jours, il existe le bail « à usage transitoire » permettant la location d'un logement jusqu'à un maximum de 18 mois. Compte tenu de son caractère transitoire, ce type de bail doit être justifié par une documentation appropriée, à joindre au contrat (par exemple : l'offre d'emploi temporaire du locataire qui doit cependant être accompagnée d'une déclaration de l'employeur).

4.2.6. Incitations à la mise en location de longue durée

L'administration fiscale accorde des allègements fiscaux aux bailleurs qui offrent un logement pour des raisons d'études ou de travail. Sur présentation de la déclaration de revenus, les salariés et les étudiants hors site peuvent récupérer une partie du loyer versé sur l'année. Des déductions sont autorisées selon le type de contrat et en fonction des revenus. Pour le loyer de la résidence principale, la déduction est de 300,00 € si le revenu global ne dépasse pas 15 493,71 €, et de 150,00 € en cas de revenu supérieur. Ceux qui ont loué un logement avec la « *cedolare secca* » peuvent déduire un maximum de 495,80 €, montant qui est réduit à 247,90 € pour les revenus compris entre 15 493,72 € et 30 987,41 €.

Pour les jeunes entre 20 et 30 ans, sont prévus des allègements supplémentaires pendant les trois premières années à compter de la signature du bail, soit une déduction de 991,60 €. Ce même montant est prévu pour les salariés hors site qui ont transféré leur résidence (ce montant baisse à 495,80 € pour des revenus compris entre 15 493,72 € et 30 987,41 €). Les étudiants universitaires hors site peuvent bénéficier d'une remise spéciale, c'est-à-dire la déduction de 19 % du loyer payé dans la limite de 2 633 € par an.

Le dispositif fiscal prévu au bénéfice des propriétaires bailleurs est la « *cedolare secca* », qui taxe les revenus locatifs au taux de 10 % ou de 21 %. Cette option exercée par le bailleur au moment de la signature du contrat de location (cf. supra).

4.3. Concurrence des usages des logements et accueil des touristes

4.3.1. Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes

En 2015, à la région Latium qui avait adopté des règles nouvelles renforçant les conditions d'exercice de l'activité des structures extra hôtelières (élargissant la période de fermeture et autorisant les communes à les appliquer limitativement à celles non constituées sous la forme d'une entreprise), l'autorité de la concurrence AGCM a relevé que la période de fermeture obligatoire plus longue demandée par la région, susceptible par ailleurs de s'ajouter à celle imposée par la commune à ces structures, constituait une restriction injustifiée de l'offre d'accueil touristique, préjudiciable pour les dynamiques de concurrence dans le secteur ainsi que pour les consommateurs.

Obligations particulières de prestation de service attachées au logement (accueil, draps, ménage, etc.).

Les locations de courte durée (de 30 jours au plus) peuvent prévoir des services accessoires (linge, ménage, wifi, climatisation, ligne téléphonique, cf. supra, § 4.2.). Les prestations qui ne sont pas strictement liées à la destination résidentielle du logement (service de restauration, mise à disposition de voitures de location ou de guides touristiques, etc.) ne peuvent entrer dans le bail de courte durée doivent faire l'objet de contrats spécifiques de prestations de services (loi 96/2017).

4.3.2. Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur airbnb)

Pour sécuriser une réservation, le gestionnaire de la structure hôtelière peut demander le versement d'un dépôt dont les règles de restitution varient en cas d'annulation de la réservation. L'acompte, lorsqu'il est demandé, est restitué intégralement en cas d'annulation. Les arrhes, s'ils sont demandés par le gestionnaire pour garantir le paiement, ne pas habituellement pas restitués sauf dans un cas.

Le code civil (art 1585) prévoit que les arrhes confirmatoires (*caparra confirmatoria*) ne doivent pas dépasser 25-30 % du montant afin de confirmer la réservation. Si le client annule la réservation, les arrhes sont perdues et le client pourrait également devoir être contraint de dédommager le gestionnaire hôtelier pour le manque à gagner. Si la structure hôtelière ne peut pas fournir le service prévu, le client est en droit de demander le double du montant par lui versé, sauf s'il accepte d'être relogé auprès d'une structure hôtelière voisine, de même catégorie ou de catégorie supérieure. Les frais de transfert et la différence de prix sont à la charge du gestionnaire hôtelier qui n'a pas été en mesure de fournir le service prévu. Le Code civil prévoit également la *caparra penitenziale* (art 1386), qui est une somme versée par le client aux fins de garantie de la confirmation de la réservation. En cas d'annulation, la somme versée par le client n'est pas restituée, et le gestionnaire hôtelier ne peut pas demander la réparation du préjudice.

Selon l'Union nationale des consommateurs, le montant des arrhes doit être établi par accord entre les parties. S'il est fait par virement bancaire, le mot « arrhes » doit explicitement figurer. Le gestionnaire peut également demander comme garantie, en alternative au versement d'arrhes, une carte de crédit à laquelle s'applique une pénalité en cas d'annulation de la réservation par le client.

4.3.3. Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées

Il n'existe pas de taxation spécifique des activités de tourisme. Les règles de droit commun s'appliquent. Les B&B qui exercent une activité de location à titre occasionnel et non habituel, sont imposés selon les règles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et se voient appliqués divers taux selon le montant des revenus. Les loueurs (enregistrés au RCS et avec un numéro de TVA), ainsi que les structures hôtelières et para hôtelières suivent les règles de l'impôt sur les sociétés (taux de 24 %). Il est à noter qu'un B&B peut louer au maximum 3 chambres et jusqu'à 6 places par logement, tandis qu'un loueur peut louer jusqu'à 6 chambres et 12 lits dans au plus 2 appartements.

4.3.4. Positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme

Certains professionnels de l'hôtellerie considèrent que la location de courte durée constitue une concurrence déloyale. Ils invoquent une réglementation applicable à la location de courte durée plus favorable en matière d'autorisations (exploitation de l'activité, application des règles d'hygiène sanitaire...) et de fiscalité. Elle ne nécessite pas d'avoir les mêmes compétences professionnelles pour l'accueil des touristes. Les règles mises en place pour protéger notamment le client ou les salariés ne seraient pas respectées. Par ailleurs, la diffusion large des locations de courte durée aurait accru le phénomène des structures d'hébergement illégales.

Pièce jointe n° 3

Selon Federalberghi, la location de courte durée représente une véritable activité économique. Outre un complément de revenu pour le propriétaire, la location de courte durée qui est concentrée dans les grandes villes et dans les principales localités touristiques, ne compense pas le manque d'offre d'hébergement sur le territoire.

4.4. Lutte contre le surtourisme ou à tout le moins ses effets négatifs

Dans le PNRR concernant le secteur du tourisme, la lutte contre le surtourisme est l'un des projets que le gouvernement italien s'engage à mettre en place. Sont prévus des investissements pour promouvoir certains villages (« borghi ») peu connus et peu peuplés et les zones rurales afin de rééquilibrer les flux touristiques et favoriser de nouvelles expériences touristiques (culturelles et alternatives), la promotion des trains historiques. Pour les grands événements comme le Jubilé en 2025 à Rome, un plan pour lutter contre le surtourisme a été prévu en vue de détourner les pèlerins vers des chemins alternatifs du Latium ou de régions limitrophes. A cette fin, le gouvernement doit investir dans les infrastructures pour améliorer les transports et faciliter les déplacements intra et inter-régionaux.

4.4.1. Dispositifs de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence

Certaines autorités locales ont adopté des mesures spécifiques afin de régulariser les flux touristiques. Parmi les initiatives, peuvent être mentionnées les actions suivantes :

- ◆ à Venise : Depuis le 1^{er} août 2021, les navires les plus imposants ne sont plus admis dans la ville, ni ne peuvent passer par San Marco. Les quais de débarquement ont été déplacés vers la zone de Marghera, située à quelques kilomètres. Cette décision, qui concilie les besoins de protection du patrimoine et le développement économique et social de la zone, a été saluée par les habitants et les associations de protection du patrimoine culturel, architectural et naturel de Venise ;
- ◆ à Rome : concernant la mobilité, le centre-ville est interdit aux bus touristiques, à l'exception de quelques dérogations. Le stationnement des bus dans la zone du Colisée est réorganisé dans le but de réduire la pollution et le bruit dans les quartiers voisins. Le nombre de quotas pour l'accès à la zone du Colisée et du Vatican est étendu à tous les jours de la semaine ;
- ◆ en Sardaigne : l'administration locale de Stintino a introduit l'été dernière l'accès limité et payant à la plage de la Pelosa, l'une des plus belles et connues de l'île, afin de contenir le phénomène d'érosion côtière et protéger l'environnement. Le nombre maximum d'accès quotidiens est fixé à 1 500 personnes ;
- ◆ dans la Vallée de Braies (Haut-Adige – Dolomites) du 10 juillet au 10 septembre 2022, de 9h30 à 16h00, le site est accessible seulement en transports en commun, à pied, à vélo ou sur présentation d'une place de parking ou d'un titre de transport en cours de validité. Durant cette période, les billets doivent être achetés en ligne (10 euros aller/retour par adulte, gratuit jusqu'à 6 ans) ;
- ◆ concernant les Cinque Terre, l'administration locale a travaillé à la mise en place d'une stratégie permettant une répartition plus équilibrée des flux touristiques. Dès 2001, le parc a mis en place une carte payante de services visant à permettre l'utilisation des services fournis par l'autorité du parc national de Cinque Terre et protéger les chemins. La carte est nominative et non cessible à un tiers. En 2018, une application mobile a été développée qui, grâce à des systèmes de comptage installés dans le parc, informe les visiteurs en temps réel sur l'affluence des sentiers, incitant ainsi à rechercher des itinéraires alternatifs ou à s'adonner à d'autres activités.

Pièce jointe n° 3

Parmi d'autres actions entreprises en Italie, figurent notamment les restrictions appliquées au secteur hôtelier : certaines municipalités ont essayé de réduire l'offre de structures hôtelières et extra-hôtelières (notamment en location de courte durée).

4.4.2. AirBnb et les plateformes équivalentes ont-elles le pouvoir de percevoir des taxes sur l'activité touristique (type taxe de séjour en France)

Airbnb se charge de la collecte de la taxe de séjour dans 24 communes en vertu de conventions individuelles conclues avec chacune d'elles et transmet de façon automatique les montants collectés à la municipalité. Afin de permettre l'extension de cette possibilité à plus de 1 000 municipalités qui ont établi une taxe de séjour, à compter du 1er mars 2022, Airbnb a développé un outil permettant la collecte au moment de la réservation, grâce à l'utilisation de paiements numériques.

4.4.3. Ressenti des résidents quant à l'accès au logement dans les zones touristiques

Le surtourisme fait l'objet de plusieurs plaintes de la part des résidents car ce phénomène nuit à la qualité de la vie locale et génère des nuisances telles que la dégradation des sites, la pollution, les embouteillages, une plus grande production de déchets, des nuisances sonores notamment durant les nuitées estivales. Par ailleurs, certains commerces de proximité disparaissent au profit de bars et de boutiques de souvenirs. Certaines zones côtières (ex. Le Cinque Terre ou de petites îles) sont sujettes à la rareté de l'eau durant l'été alors que les dommages au territoire représentent déjà un risque hydrogéologique (ex. Scala dei Turchi en Sicile). Dans les grandes villes d'art, la multiplication des hébergements touristiques est susceptible d'engendrer une pénurie de logements pour les habitants et une hausse des prix de l'immobilier. Certains quartiers, notamment les centres historiques, se vident progressivement de leurs habitants, car le centre-ville se transforme en « *resort* » pour touristes.

Venise est le cas le plus emblématique du phénomène de surtourisme en termes d'effets produits et de réactions de la population locale. Le surtourisme est également imputable au dépeuplement de son centre historique depuis des décennies : la surpopulation, l'inflation et l'indisponibilité des logements pour les résidents ont entraîné une baisse très massive de la population (-70 % depuis les années 1950) qui préfère se déplacer sur la « terre ferme ». De nombreux logements, autrefois habités par des résidents, ont été convertis au fil des ans en hôtels, loués à des touristes ou vendus comme résidences secondaires à des acheteurs, souvent étrangers, à des prix dépassant les moyens du Vénitien moyen. Venise est devenue le théâtre de manifestations d'habitants et de travailleurs exaspérés par ces phénomènes. À titre d'exemple, en juillet 2017, les Vénitiens ont organisé une importante manifestation, « *Io non me ne vado* » (moi, je ne m'en vais pas) pour marquer clairement la volonté des habitants de ne pas quitter le centre historique qui fait de leur ville une prérogative exclusive des touristes.

4.5. Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques

4.5.1. Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ?

Pas d'information.

4.5.2. Les zones touristiques sont-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?

Des dispositifs spécifiques pour les seuls résidents sont mis en place au niveau local. De manière générale, les parkings situés dans les zones touristiques sont gratuits pour les résidents, ou sont à tarifs réduits. Les communes peuvent également fixer des zones à trafic limité (par exemple le centre historique de Rome), dont l'accès est réservé aux véhicules des seuls résidents et transports en commun. Certaines villes, comme Rome, offrent l'entrée gratuite (ou à tarif réduit) dans les musées aux résidents.

4.5.3. Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics

Cf. Point Q2 incitation à la location de longue durée. Pour les travailleurs saisonniers, temporaires (ou étudiants), existent des contrats de location transitoire (entre 1 et 18 mois). Il convient de souligner que ce type de contrat ne peut pas être établi pour les locations touristiques.

5. Portugal

En dépit des difficultés rencontrées pour obtenir des réponses aux questions de la part des autorités portugaises compétentes, le SER de Lisbonne a partagé les éléments suivants au titre des décisions qui ont récemment modifié la régulation du secteur au Portugal :

- ◆ la Cour Suprême de Justice portugaise [tribunal civil] a récemment pris une décision uniformisant la jurisprudence en matière de coexistence des logements permanents (habitation principale) et temporaires (touristiques) dans un même immeuble. Dans son arrêt du 22 mars 2022, il est indiqué que « *sous le régime de la propriété horizontale, l'indication dans le titre constitutif qu'une certaine fraction est destinée à l'habitation doit être interprétée comme n'étant pas autorisé d'y réaliser un alojamento local [hébergement temporaire à fins touristiques]* ».
Concrètement, l'arrêt implique « ***l'illégalité de toutes les opérations de alojamento local installées dans des fractions autonomes de biens immobiliers constituées en propriété horizontale, destinées à l'habitation, même si elles sont enregistrées et avec un titre d'ouverture au public, tout membre de la copropriété pouvant exiger la cessation de cette activité...*** », ce qui pourrait se traduire dans les prochains mois par une forte hausse des contentieux en la matière ;
- ◆ le conseil municipal de Lisbonne a approuvé fin mars 2022 la **suspension d'enregistrement de nouveaux alojamentos locais** [hébergement temporaire à fins touristiques] dans 14 arrondissements de la ville (sur 24 au total) où le rapport entre le nombre de ces unités et le nombre de logements est égal ou supérieur à 2,5 %. La suspension dans l'attribution des nouvelles licences est prévue pour une période de **six mois**, prolongeable pour six mois supplémentaires, en attendant l'entrée en vigueur de la modification du règlement communal pour cette activité. Selon les documents sur lesquels s'est basée la décision, les arrondissements de *Santa Maria Maior* (52 %), *Misericórdia* (39 %), *Santo António* (26 %), *São Vicente* (16 %) et *Estrela* (11 %) constatent les ratios les plus élevés.

6. Annexe : cahier des charges de l'enquête de comparaison internationale

Pièce jointe n° 3

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
PILOT

DATE : 28 mars 2022

Cahier des charges d'une prestation d'étude comparative internationale (ECI) destinée au réseau des services économiques (Réseau international des ministères économiques et financiers)

Sujet	Étude comparative internationale sur le logement dans les zones touristiques (tensions, difficultés d'accès, dispositifs réglementaires ou fiscaux).
Entité commanditaire	Inspection générale des finances
Destinataire final (si différent du Prescripteur)	Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du dév. durable Inspection générale de l'administration (Min Intérieur). Cabinets MEFR, MComptesPub, MCohés.T, MinInt, Logement.
Nom et coordonnées du responsable	M. Pierre CUNEO, Inspecteur des finances, Courriel : pierre.cuneo@igf.finances.gouv.fr
Contact DG Trésor	M. Philippe Saint-Marc Courriel : philippe.saint-marc@dgtresor.gouv.fr
Liste des pays cibles	Dans l'UE : Italie, Portugal, Grèce, Danemark, Autriche Hors UE : Suisse, Australie, Indonésie
Échéance de remise souhaitée	22 mai 2022

Conditions de réalisation et d'exploitation de la prestation :

1°) **Le lancement de la prestation intervient lorsque l'ensemble des éléments du cahier des charges a été transmis, à savoir les renseignements demandés en rubriques I à V ainsi que les annexes devant être impérativement jointes à la demande (rubrique VII).**

2°) La DG Trésor assure le suivi de la réalisation de l'enquête et effectue les relances nécessaires. Elle fait part au commanditaire des difficultés rencontrées par les services économiques pour la réalisation de l'enquête et se réserve le droit de demander au commanditaire tout complément d'information nécessaire.

3°) Il n'est pas possible de garantir la parfaite homogénéité des contributions compte tenu de l'hétérogénéité du réseau (effectifs et compétences) et de la propension variable des administrations étrangères à communiquer sur des sujets souvent techniques ou sensibles.

4°) Les prestations seront réalisées confidentiellement sans mentionner le nom du commanditaire à des tiers, sauf autorisation expresse.

5°) Dans la mesure du possible, une copie du rapport final ou des synthèses réalisés par le demandeur seront transmis pour information à la DG Trésor, afin de pouvoir en informer les différents services économiques ayant participé à l'étude. Sauf motif expressément signifié à la DG Trésor, ces documents devront comporter la mention des sources (DG Trésor et services économiques).

6°) Le commanditaire s'engage à n'utiliser les informations fournies que pour ses besoins personnels et à ne pas les revendre ni les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse de la DG Trésor.

7°) Les services économiques se réservent le droit de réutiliser en tout ou partie l'information qui a permis la réalisation de l'étude, à l'exception de celle apportée par le commanditaire.

8°) La DG Trésor se réserve la possibilité de diffuser le dossier réalisé par le réseau des services économiques aux autres directions et entités des ministères économiques et financiers. Sauf avis contraire du commanditaire, la diffusion du dossier à d'autres ministères susceptibles d'être concernés par cette problématique sera également assurée par la DG Trésor. Il en est de même dans le cadre de l'information plus large des autorités publiques sur l'expertise internationale. Cf. rubrique IV à renseigner.

9°) Certaines études pourront être diffusées sur le site de la DG Trésor, sauf avis motivé du prescripteur. Cf. rubrique V.

1. Contexte de la Demande :

*Cette partie doit mettre en perspective les questions posées avec la situation française, et **les éléments déjà connus sur la situation dans le/les pays enquêtés, notamment au travers des publications des organisations internationales, des travaux précédents réalisés sur un sujet connexe...***

Éléments de position français

Le logement dans les zones touristiques constitue de longue date une préoccupation constante pour les différentes politiques publiques : logement, fiscalité, construction, régulation des plateformes de type AirBnB dans un partage de compétences évolutif entre dispositifs nationaux et pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales.

Plus récemment, cette problématique a pris une forte résonance politique, compte tenu en particulier des difficultés des « locaux » à accéder à des résidences principales dans les zones touristiques, dont l'expression la plus forte rejoint celle des revendications autonomistes structurées : Corse, Pays Basque, Bretagne, Savoie en particulier.

La mission demandée par lettre du 3 février 2022 par quatre ministres s'inscrit d'ailleurs précisément dans la suite des arbitrages interministériels et la position du gouvernement portée aux bancs de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une proposition de loi portée par le Député J.-F. Acquaviva tendant à donner de larges pouvoirs d'expérimentation en matière de gestion du foncier et du bâti pour limiter la pression immobilière dans les zones touristiques et aider les résidents corses à y accéder.

Deux types de produits de sortie sont attendus de la part de la mission interministérielle :

- ◆ d'une part, un tableau de bord et des données « incontestables » sur la mobilisation des dispositifs publics et la situation du logement dans ces zones touristiques,
- ◆ d'autre part, une évaluation des dispositifs existants et des propositions d'évolutions correspondantes.

Pour l'un comme pour l'autre de ces produits, un étalonnage des pratiques et des situations, voire des dispositifs, avec celles et ceux qui ont cours chez nos principaux partenaires soumis à des conjonctures similaires est de la plus haute importance pour disposer de points de comparaison lors de l'analyse des zones touristiques en France, a fortiori sur des sujets tels que le tourisme ou l'investissement, tous deux à forte dimension de mobilité, y compris internationale, tendant à ce qu'un dispositif ne puisse se concevoir et être opérationnalisé indépendamment de son environnement, y compris géographique.

Éléments de position pays étranger

De nombreux pays sont d'ailleurs soumis aux mêmes tensions immobilières, notamment dans les zones littorales (Europe du Sud) ou montagneuses (Alpes). Ces tensions tiennent à la fois à la quantité de logements disponibles (stock, typologies, construction) et à leur prix (foncier et bâti).

De nombreux partenaires ont mis en place des réglementations visant à limiter, parfois drastiquement, l'accès à des résidences (principales ou secondaires) pour les non-résidents spécifiquement dans les zones touristiques, ou aux modalités de leur jouissance (par les propriétaires ou au titre des locations de courte durée / « short term rentals » selon les termes consacrés, notamment au vu de la révision de la Directive européennes sur les services numériques.

Pour les zones littorales, en Italie en particulier, une première analyse ne fait pas apparaître, hormis accords de réciprocité d'État à État, de conditions particulières tenant à la nationalité ou à la résidence pour acquérir un bien. A contrario, et « en creux », de nombreux dispositifs ont été mis en place pour accompagner la revitalisation / éviter la dévitalisation complète de zones intérieures (ex : maisons à un euro, fiscalité des loyers dite « Cedolare-Cecca »), ce qui en termes économiques et d'arbitrage des choix d'investissement, revient à la même philosophie de modification marginale et adaptative des comportements des agents économiques au-delà des éventuels mesures d'exclusion (paquebots à Venise) ou de limitation (Cinque Terre, Rome, Florence, Gênes, Turin notamment).

En Espagne, le parc immobilier est largement occupé par des propriétaires, notamment étrangers (en particulier britanniques avant le Brexit), ce qui pose une question sur la liquidité des marchés immobiliers littoraux après une très forte incitation gouvernementale à y accueillir les investissements des non-résidents. Au Danemark, qui relève encore aujourd'hui des conditions négociées à la faveur de son adhésion à l'Union européenne, les clauses *d'opting out* des traités européens ont permis le maintien – et le renforcement – d'une législation très restrictive, sur les deux segments réglementés des marchés de l'immobilier, en particulier pour l'acquisition de *sommerhus* par des non-résidents Danois en plus de *numerus clausus* quant à la construction de nouveaux logements en zones littorales (Est et Jutland). En Grèce, un enregistrement (AMA, ESL ou MAG) et une licence d'exploitation sont obligatoires pour la plupart des logements loués en courte durée, avec traitement spécifique du point de vue de la fiscalisation des revenus correspondants.

A *contrario*, au Portugal (PT), champion de la concurrence fiscale (notamment pour les retraités, sous condition de résidence via l'exemption instaurée en 2009, avant le relèvement du taux d'imposition à 10 % en 2020, à la fois sur l'imposition des sociétés ou la fiscalité des revenus), l'enjeu est plutôt d'attirer les non-résidents à s'établir plus de six mois par an, pour bénéficier de conditions fiscales particulièrement avantageuses, tant par comparaison aux résidents portugais que comparativement aux conditions sur le territoire fiscal correspondant à la nationalité des retraités. Malte et Chypre, avec l'Italie ont d'ailleurs mis en place et à la suite du Portugal des dispositifs de fiscalité dite « héliocentrique » similaires.

Pour les zones de montagne, la Suisse et l'Autriche conditionnent l'acquisition de logements dans certaines zones touristiques de montagne à une durée de résidence (1 an continu, 5 ans) ou à l'obtention d'un permis spécifique sur *numerus clausus* (CH). La Suisse a introduit dans sa constitution en 2012 une limitation à 20 % du taux de résidences secondaires dans chacune de ses communes. Des dispositifs similaires sont en vigueur dans les territoires d'Åland (FI).

La plupart des États partenaires ont également mis en place dans les zones tendues, notamment pour faciliter l'accès à la propriété ou au logement dans les métropoles (logement social / « social housing »), et se pose aussi la question de l'extension de ces dispositifs pour répondre aux tensions immobilières en milieu urbain pour réguler sur le même modèle l'éventuelle pression immobilière dans les zones touristiques (littoral, montagne).

2. Objectif de la Demande

Il convient de préciser la finalité opérationnelle de l'exercice : projet de loi, réformes envisagées, et de préciser les attentes du demandeur.

La proposition de loi initiée par le Député Acquaviva a été votée par l'Assemblée nationale de manière unanime et malgré les avis défavorables du Gouvernement. Cette loi devrait prochainement être soumise au Sénat et le gouvernement s'est engagé dans ce cadre à ce que les parties prenantes soient éclairées à cette échéance par un rapport, lequel fait l'objet de la présente mission et de la présente enquête de comparaison internationale.

La proposition de loi comporte quatre articles permettant, à titre expérimental dans trois cas sur quatre, une extension particulièrement importante des dispositifs limitant l'accès des non-résidents à l'habitat corse (régime d'autorisation, durée minimale de résidence) tout en encourageant (rachat du foncier en particulier) la construction spécifiquement pour les ménages qui ont leurs intérêts économiques sur le territoire. Les débats font ressortir que les problématiques dépassent la Corse et peuvent s'appliquer de la même manière sur d'autres zones littorales ou montagneuses pour lutter respectivement contre les « volets clos » et les « lits froids ».

La constitutionnalité (vs. d'une part le droit de propriété et d'autre part les principes d'égalité, notamment devant les charges fiscales) de ces mesures a d'ores et déjà été questionnée, notamment par le gouvernement. L'évaluation des dispositifs réglementaires et fiscaux doit permettre aussi d'éclairer l'efficacité à droit constant des normes existantes au regard de l'évolution, notamment comparée à l'international, de la pression immobilière localisée dans les zones touristiques et de l'efficacité des dispositifs publics qui ont été mis en place en réponse à ces tensions.

De leur côté, de plus en plus de territoires métropolitains prennent également des mesures tendant à limiter l'accès des non-résidents au parc immobilier, soit en exerçant les compétences qui leur sont dévolues par la loi (ex : changement d'affectation et d'usage des locaux, enregistrement des logements, obligation de compensation au m² sur la commune), soit en adoptant des mesures complémentaires (mobilisation du foncier, adaptation des PLU(i) / PLH). C'est le sens par exemple du règlement nouvellement édicté par délibération du 5 mars 2022 de la Communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) et qui a vocation à s'appliquer à compter de juin 2022.

Il y a, en particulier en Corse dans le cadre du renforcement éventuel de son autonomie, des revendications clairement portées par les élus locaux sur les tensions immobilières en Corse et l'impact du tourisme sur l'économie de l'île. Des mesures spécifiques, en lien ou non avec la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, peuvent également être envisagées à cet égard, en particulier compte tenu de la pression sur les logements l'été au Sud de l'île et face à la Sardaigne. Des dispositions de ce type ont progressivement été mis en place en Europe, soit au niveau de villes (comme Paris), soit de régions (Lazio, littoral danois) soit de pays (Islande, Singapour). Du point de vue du droit européen, et indépendamment de l'espèce, la licéité au regard du droit européen de dispositifs limitant l'utilisation de biens (enregistrement, compensation, limitation à 120 jours) pour des locations de courte durée a été reconnue par la CJUE dans le cadre d'un litige entre Cali Apartments qui utilisait AirBnb pour son activité de location et la Ville de Paris.

Champ géographique et argumentaire (il est recommandé de procéder à un échantillonnage de pays représentatifs, dans la limite de 8 pays au total.

Dans l'UE : Italie, Portugal, Grèce, Autriche, Danemark

Hors UE : Suisse, Australie, Indonésie

3. Calendrier de réalisation des travaux

1. Date de livraison souhaitée : **22 mai 2022**
2. Modalités de réalisation (le cas échéant)
s.o.

4. Diffusion de l'étude

Sauf avis motivé de la part du prescripteur, la DG Trésor se réserve le droit de mentionner l'existence de cette étude à ses contacts et d'en diffuser le contenu à ses correspondants

Avis éventuel :

Nihil obstat.

.....

5. Retour d'informations

Le prescripteur s'engage à transmettre à la DG Trésor le rapport final qui pourrait être réalisé par ses services à partir de cette analyse comparative sur la base des contributions des services économiques (sous réserve que ce dernier ne soit pas strictement confidentiel), ainsi qu'une synthèse, si possible en deux pages, à la fois relative aux conclusions du rapport et aux contributions du réseau de la DG Trésor.

6. Annexes devant être jointes impérativement à la demande :

1/	Questionnaire à renseigner (français/anglais). Mentionner éventuellement un ordre de priorité (ex. : <i>Les x premières questions sont prioritaires</i>) NB : Des questions peuvent rester sans réponse si difficulté.
2/	Questionnaire renseigné pour la France et/ou éléments sur la position française (français/anglais⁷) : mention expresse de sa transmissibilité aux Autorités locales, au titre de la réciprocité
3/	Documents, références et sites internet utiles

⁷ Les traductions en anglais peuvent être réalisées sur les crédits du commanditaire par le service de traduction du SG des ministères économiques et financiers. A cet effet le **commanditaire doit se mettre directement en rapport avec le centre de traduction** (tel : 01 57 23 02 02, secretariat.traduction@finances.gouv.fr).

ANNEXE 1 : Questionnaire de l'étude (en français)

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Q1/-.....Existence de dispositifs de mesure de la tension immobilière dans les zones touristiques

Les zones touristiques présentent des **tensions particulières sur le marché du logement**. Le plus souvent, un taux élevé de résidences secondaires, une plus forte concurrence des usages (notamment à certaines périodes de l'année et sur certains types de logements) conduit également – sous contrainte de faible élasticité de l'offre (contraintes sur l'utilisation du foncier, lois de protection du paysage, lutte contre l'artificialisation des sols, délais de réalisation) – à une élévation continue des prix. Les locations de très courte durée (notamment Airbnb, mais aussi les hôtels non-classés ou hôtels fantômes « *ghost hotels* », souvent des résidences premium dans les zones les plus recherchées) accentuent cette pression haussière sur les prix, notamment car elles sont en général plus rentables pour leur propriétaire qu'une location plus classique, de longue durée, et même si les effets perniciose d'un éventuel surtourisme s'ajoutent au coût d'opportunité de la perte par substitution d'une résidence principale, sur l'ensemble de l'année, avec les effets économiques, sociaux, éducatifs positifs en termes de résilience des économies locales.

Cette question Q1 vise à établir des éléments relatifs à l'existence de dispositifs / normes ayant pour objectif ou pour objet la quantification de cette tension immobilière, et, le cas échéant, d'évaluation du degré de ces tensions. Notamment :

- ◆ Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée).
- ◆ Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les métropoles.
- ◆ Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution).
- ◆ Mesure de l'intensité de « short term rental » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison inter-territoriale voire internationale, dynamique d'évolution).

Q2/-Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ ou de la jouissance de certains biens immobiliers

Face à cette pression haussière sur les prix de l'immobilier, quels dispositifs soit normatifs, soit de suivi et le cas échéant de contrôle ont été mis en place et à quel(s) niveau(x) dans l'organisation institutionnelle et politique des pouvoirs sur la zone touristique concernée.

- ◆ Restriction quantitative d'accès (cf. Porquerolles FR ou Cinque Terre IT) à condition que la topographie des lieux le permettent (île, presqu'île, un seul accès, etc.) notamment en termes d'*enforcement*, ou durée limitée et/ou régime d'autorisation préalable.
- ◆ Limitation du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire).
- ◆ Taxation des résidences secondaires.
- ◆ Taxation des logements vacants.
- ◆ Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.).
- ◆ Incitations à la mise en location de longue durée.

Pièce jointe n° 3

Cette question Q2 vise à établir des éléments relatifs à l'existence de dispositifs / normes ayant pour objectif ou pour objet de réduire les possibilités de logements de très courte durée (short term rental), notamment dans les zones identifiées comme touristiques :

- ◆ Restrictions à l'acquisition de biens immobiliers (en distinguant résidences principales, secondaires), restriction de la location de courte durée pour de tels biens
- ◆ Identification et repérage des logements mis en location pour une « courte durée », statistiques.
- ◆ Taxation soit des revenus, soit des logements vacants ou utilisation en tant que résidence secondaire.

Q3/ - Comment la question de la concurrence des usages, et partant, l'équité des conditions d'exercice de l'activité d'accueil des touristes sont-elles perçues / traitées par les dispositifs publics (nationaux ou locaux). .

Dans les zones touristiques, de nombreux acteurs économiques dépendent du tourisme à la fois directement (hôtels, cafés, restaurants, activités culturelles, récréatives et sportives, commerces) et indirectement, via l'activité induite localement (mesurée notamment en Europe par les variations saisonnières de l'activité des territoires via la TVA).

Pour les acteurs directement exposés à la concurrence des usages (hôtels, restauration, cafés), y a-t-il une objectivation des conditions de l'exercice de leur activité face au développement des locations de courte à très courte durée qui permettent un hébergement et une restauration alternatives, en autonomie ?

Cette question Q3 vise à objectiver les conditions de concurrence entre les métiers traditionnels du tourisme (hôtels, cafés, restaurants) et les nouveaux usages nés notamment des locations de courte durée, et à évaluer les dispositifs éventuels mis en place pour tendre à rééquilibrer ces conditions de concurrence.

- ◆ Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes
- ◆ Obligations particulières de prestation de service attachés au logement (accueil, draps, ménage, etc.)
- ◆ Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur airbnb).
- ◆ Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées
- ◆ Positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme

Q4/-La lutte contre le surtourisme ou à tout le moins ses effets négatifs conduit-il à prendre des décisions qui réduisent, toutes choses égales par ailleurs, l'activité touristique (volume, durée, dépenses moyennes) sur les territoires ? Cela se double-t-il de revendications locales quant à l'accès des résidents (vs les non-résidents) à une partie du parc immobilier ?

Le surtourisme fait l'objet de développements nouveaux, en lien avec les travaux de l'organisation mondiale du tourisme sur le sujet, et la montée de préoccupations de politique publique complémentaire à l'encouragement du tourisme, notamment en termes de développement durable (lutte contre les congestions et pollutions, lissage de la consommation des ressources, protection de l'environnement). Dans certains pays d'Asie (Thaïlande, Philippines, Indonésie) certaines plages ou îles sont « coupées » temporairement du tourisme pour permettre leur régénération.

Pièce jointe n° 3

Cette question Q4 vise à objectiver les modifications éventuelles de l'équilibre entre lutte contre le surtourisme et maintien d'une attractivité (y compris compétitive) des territoires pour le bénéfice de l'économie locale.

- ◆ Dispositifs de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence ? incluant, outre les numerus clausus, permis et autorisation de séjour, les éléments de taxation du séjour ou le prix des prestations proposées aux touristes (ex : tarif d'entrée au Musée des Offices à Florence IT de 8 à 20 euros)
- ◆ Airbnb et les plateformes équivalentes ont-elles le pouvoir de percevoir des taxes sur l'activité touristique (type taxe de séjour en France).
- ◆ Les résidents se plaignent-ils du surtourisme ? Ou se plaignent-ils de l'impact du tourisme sur le renchérissement des loyers, leur rendant plus difficile l'accès au logement dans les zones touristiques ?

Q5/- Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.

La plupart des pays ont mis en place des politiques visant d'une part à permettre aux populations qui y ont le moins d'accès de solvabiliser et d'accompagner leur accès au logement (locatif ou propriété) et d'autre part à encourager la mixité sociale sur un ensemble de territoire. Ceci passe en particulier par une politique du logement social qui peut prendre des formes différentes (aides à la personne, aides à la pierre, aides fiscales, régulations des prix et/ou des loyers).

Cette question Q5 vise à objectiver l'intensité des politiques de logement social sur les territoires, en particulier les territoires touristiques :

- ◆ Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ? (plus social, moins social) ?
- ◆ Les zones touristiques sont-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?
- ◆ Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics.

ANNEXE 2 : Questionnaire of the study (in English)

General context :

Q1/-..... Existence of measurement / evaluation of real estate tensions in touristic areas

Tourist areas raise particular tensions in the housing market : most often a higher rate of secondary residences, stronger competition between usages (particularly at certain periods and for certain types of housing) also lead – under the constraint of low elasticity of supply (constraints on the land use, landscape protection laws, fight against soil artificialisation, building delays) – to a continuous rise in prices. Very short-term rentals (notably AirBnb, but also unclassified hotels or “ghost hotels”, often premium residences in the most sought-after areas) accentuate this upward pressure on prices, in particular because they are generally more profitable for their owner than a more classic, longer-term rental, and even if the pernicious effects of possible “overtourism” (see also Q4, herebelow) are added to the opportunity cost of the loss by substitution of a main residence, on the whole of the year, with positive economic, social and educational effects in terms of the resilience of local economies.

This question Q1 aims at establishing elements that relate to the existence of systems / standards whose objective or purpose is to quantify this real estate tension, and, if necessary, to assess the degree of these tensions. Especially :

- ◆ Existence of specific price indices for these tourist areas (in level or in comparison with the national average or the average of the town/municipality concerned).
- ◆ Measurement of airbnb activity or short-term rentals (static, inter-territorial comparison, dynamics of evolution), in particular thanks to AirDNA data and agreements with metropolitan areas.
- ◆ Measurement of the activity of ghost hotels or unclassified hotels and other premium residences (static, inter-territorial comparison, evolution dynamics).
- ◆ Measurement of the intensity of "short term rental" compared to the stock in certain areas (static, inter-territorial or even international comparison, dynamics of change).

Q2/-..... Existence of normative and fiscal measures regarding the restriction of access and/or usufruct of certain real estate assets

Facing this upward pressure on real estate prices, what mechanisms, either normative or monitoring and, if necessary, control have been put in place and at what level(s) in the institutional and political organization of powers over the tourist area concerned ?

- ◆ Quantitative restriction of access (cf. Porquerolles FR or Cinque Terre IT) provided that the topography of the places allows it (island, peninsula, only one access, etc.) in particular in terms of enforcement, or limited duration and /or prior authorization regime.
- ◆ Limitation of the number of real estate transactions (permits or conditions for the purchase, in particular being already resident or having a professional activity in the territory).
- ◆ Taxation of second homes.
- ◆ Taxation of vacant dwellings.
- ◆ Supervision of short-term rental (registration, declaration of change of use, compensation per m2, etc.).
- ◆ Incentives for long-term rental.

This question Q2 helps to evaluate the existence of mechanisms / standards that aim at reducing the possibilities of very short-term rental of housings, in particular in touristic areas or territories where tourist are numerous :

Pièce jointe n° 3

- ◆ Restrictions on the acquisition of real estate (distinguishing between main and secondary residences), restriction on short-term rental of such property
- ◆ Identification and identification of accommodation rented out for a "short term", statistics.
- ◆ Taxation either of income, or of vacant housing or use as a second home.

Q3/-.....Handling / fairness of competition between usages

In tourist areas, many economic players depend on tourism both directly (hotels, cafes, restaurants, cultural, recreational and sporting activities, shops) and indirectly, via locally induced activity (measured in particular in Europe by seasonal variations of the activity of the territories via VAT).

For players directly exposed to competition from uses (hotels, restaurants, cafes), is there an objectification of the conditions for carrying out their activity in the face of the development of short to very short-term rentals which allow accommodation and alternative catering, independently ?

This question Q3 aims to objectify the conditions of competition between the traditional tourism professions (hotels, cafes, restaurants) and the new uses arising in particular from short-term rentals, and to assess any systems put in place to tend to rebalance these conditions. of competition.

- ◆ Prohibition of rental in certain areas or at certain periods
- ◆ Specific service provision obligations attached to housing (reception, sheets provision, cleaning, etc.)
- ◆ Conditions for securing payments and customer guarantees for traditional operators (ability to impose deposits, particularly in hotels, like prepayments on Airbnb and like-platforms).
- ◆ Comparative tax regime of income related to these different activities and associated receipts
- ◆ Official and or unofficial positions of tourism professions.

Q4/-..... Measures to limit "overtourism" and their balance with securing a minimal attractiveness and activity for tourism ? Is this linked (or not) with local demands / political revendications to protect all or part of real estate for local residents (vs. non-residents) ?

Overtourism is the subject of new developments, in connection with the work of the World Tourism Organization on the subject, and the rise of public policy concerns complementary to the encouragement of tourism, particularly in terms of sustainable development (fight against congestion and pollution, smoothing the consumption of resources, environmental protection). In some Asian countries (Thailand, Philippines, Indonesia) certain beaches or islands are temporarily "cut" from tourism to allow their regeneration.

This question Q4 aims to objectify any changes in the balance between the fight against overtourism and maintaining the attractiveness (including competitiveness) of the territories for the benefit of the local economy.

- ◆ Are there tools / rules / systems designed for / aimed at limiting tourist flows or durations of residence ? including, in addition to the numerus clausus, permit and authorization of stay, the elements of taxation of the stay or the price of the services offered to tourists (eg : entrance fee to the Uffizi Museum in Florence IT from 8 to 20 euros)

Pièce jointe n° 3

- ◆ Do AirBnb and equivalent platforms have the power to collect taxes on tourist activity (such as tourist tax in France).
- ◆ Do residents complain about overtourism ? Or do they complain about the impact of tourism on the increase in rents, making it more difficult for them to access housing in tourist areas ?

Q5/-..... Rule and practice of social housing in tense areas, particularly in tourist areas.

Most countries have implemented policies aiming, on the one hand, to enable populations who have the least access to solvency and to support their access to housing (rental or property) and, on the other hand, to encourage social diversity on a given territory as a whole. This leads to social housing policies or instruments which can take different forms (personal aid, building aid, tax aid, price and/or rent regulations through capping etc.).

This question Q5 aims at evaluating the intensity of social housing policies in the territories, in particular in such tourist territories :

- ◆ Are the tourist areas territories of social housing like the others or not ? (more social, less social) ?
- ◆ Are tourist areas subject to specific measures for residents only, whether national, regional or local ?
- ◆ Is the accommodation of seasonal workers subject to special provisions or regulations, in particular thanks to employers who need those workers and their presence, but also from public authorities ?

ANNEXE 3 : Situation française – Réponse pour la France au questionnaire –

Q1/-.....Existence de dispositifs de mesure de la tension immobilière dans les zones touristiques

Existence d'indices de prix spécifiques pour ces zones touristiques (en niveau ou en comparaison par rapport à la moyenne nationale ou à la moyenne de la ville / commune concernée).

Concernant les prix de vente des logements, ceux-ci peuvent être connus grâce aux données collectées par l'administration fiscale lors des ventes ou par les notaires.

Concernant le prix des loyers pour les locations de longue durée, des observatoires des loyers ont été mis en place sur le territoire. Ces données sont récupérées dans le cadre d'enquête auprès des particuliers (bailleurs et locataires) et des professionnels.

Concernant le prix des locations de courte durée, des données sont récupérées par des opérateurs via du *webscrapping* sur les sites des différentes plateformes.

Mesure de l'activité airbnb ou locations de courte durée (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution), notamment grâce aux données AirDNA et aux conventions passées avec les communes et/ou leurs structures de coopération

Airbnb transmet de façon désormais automatique à l'administration fiscale les revenus générés par les particuliers.

Par ailleurs, dans certaines situations, Airbnb collecte directement la taxe de séjour. Cette taxe journalière est payée, dans les communes touristiques, par chaque voyageur qui séjourne dans un hébergement touristique (hôtel, camping, meublé...).

Au sein des villes ayant mis en place une procédure d'enregistrement des meublés de tourisme et la mise en place d'un numéro d'enregistrement, les plateformes transmettent de façon régulière un état des lieux du nombre de nuits durant lesquelles chaque logement a été loué.

Mesure de l'activité des hôtels fantômes ou hôtels non classés et autres résidences premium (statique, comparaison inter-territoriale, dynamique d'évolution).

La Direction du tourisme (Ministère de l'économie) évalue à 30 à 40 % la part des « *ghost hotels* » dans les hôtels et résidences hôtelières réservées en ligne (2020). Essentiellement dans des zones très premium (centres villes de métropoles, villas de bord de mer). Le taux de croissance de l'activité concernée est évalué à 15 % par an dans les zones touristiques.

Mesure de l'intensité de « short term rental » par rapport au parc sur certaines zones (statique, comparaison inter-territoriale voire internationale, dynamique d'évolution).

En 2019, 33 % des locations saisonnières (8 M de réservations, contre 45 % pour booking) ont été réservées via AirBnb qui représente 75 % de part de marché des transactions sur les plateformes (Abritel HomeAway 15 %).

Globalement, les plateformes représentent 15 % de l'activité totale des hébergements touristiques marchands (au sens de la définition Eurostat, hôtels, campings et résidences de tourisme). Le taux de croissance annuel (hors Covid) est de 15 à 20 % par an.

Q2/-Existence de dispositifs normatifs et fiscaux quant à la restriction de l'accès et/ ou de la jouissance de certains biens immobiliers

Restriction quantitative d'accès (cf. Porquerolles FR ou Cinque Terre IT) à condition que la topographie des lieux le permettent (île, presqu'île, un seul accès, etc.) notamment en termes de contrôle, ou durée limitée et/ou régime d'autorisation préalable.

Pièce jointe n° 3

Sur l'île de Porquerolles, le nombre de touristes est limité à 6 000 personnes par jour. Le flux de bateaux arrivant sur l'île est ainsi contrôlé : seuls les navires à utilisation commerciale (NUC) disposant d'une certification seront autorisés. Il s'agit d'une restriction du nombre de visiteurs indépendamment de la capacité d'hébergement.

Limitation du nombre de transactions immobilières (permis ou conditions à l'achat, notamment être déjà résident ou avoir son activité professionnelle sur le territoire).

Aucune limitation du nombre de transactions immobilières n'existe en France.

Taxation des résidences secondaires.

Le propriétaire d'une résidence secondaire est redevable sur ce logement de la taxe d'habitation. Elle est calculée d'après la valeur locative cadastrale du logement et de ses dépendances par application d'un taux librement voté par la collectivité locale du lieu de situation du bien immobilier. Certaines communes peuvent appliquer une majoration de la taxe d'habitation aux résidences secondaires comprise entre 5 et 60 % de la part de cotisation de taxe d'habitation qui leur est reversée pour les résidences secondaires.

Taxation des logements vacants.

Dans les zones présentant une tension immobilière, une taxe sur les logements vacants (TLV) s'applique aux logements inoccupés depuis plus d'un an. Dans les autres communes, il existe une faculté d'instituer une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Encadrement de la location de courte durée (enregistrement, déclaration de changement d'usage, compensation au m2, etc.).

Tout propriétaire peut librement louer son logement à une clientèle de passage pour de la location de courte durée, mais dans une limite de temps qui est de 120 jours par an soit l'équivalent de 4 mois par an ou encore 10 jours par mois.

Si le meublé est la résidence secondaire du loueur, il devra se rendre à la mairie de la commune où il est situé pour effectuer une déclaration, et ce, que le meublé de tourisme soit classé ou non. Le loueur transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration. Toute personne qui souhaite ainsi louer son logement, devra remplir un formulaire en ligne sur le site de la mairie de la commune où est situé le bien immobilier à louer, et obtiendra en retour, un numéro d'enregistrement que ce loueur devra impérativement faire figurer sur son annonce.

Par ailleurs, les communes ont la possibilité de mettre en place une obligation de compensation.

[Q3/ - Comment la question de la concurrence des usages, et partant, l'équité des conditions d'exercice de l'activité d'accueil des touristes sont-elles perçues / traitées par les dispositifs publics \(nationaux ou locaux\).](#) .

Cette question Q3 vise à objectiver les conditions de concurrence entre les métiers traditionnels du tourisme (hôtels, cafés, restaurants) et les nouveaux usages nés notamment des locations de courte durée, et à évaluer les dispositifs éventuels mis en place pour tendre à rééquilibrer ces conditions de concurrence.

Interdiction de location dans certaines zones ou à certaines périodes

Pièce jointe n° 3

Il est possible de louer, sans formalité particulière, sa résidence principale pour une durée inférieure à 120 jours.

Les propriétaires louant leur résidence principale plus de 120 jours ou louant leur résidence secondaire, doivent dans certaines communes, déposer, auprès de la commune concernée, une demande d'autorisation de changement d'usage. La commune peut conditionner son accord à une compensation.

Obligations particulières de prestation de service attachées au logement (accueil, draps, ménage, etc.)

Le fait de proposer des prestations de service contribue à l'obtention d'un classement. Ce dernier a un impact sur le régime fiscal.

Conditions de sécurisation des paiements et garanties clients pour les opérateurs classiques (capacité d'imposer des arrhes en particulier dans les hôtels à l'instar des prépaiements sur airbnb et les plateformes comparables).

Les bailleurs ont la possibilité de choisir librement les modalités de paiement mises en place pour la location de courte durée. Il est notamment possible de prévoir un paiement intégral au moment de la réservation.

Régime fiscal comparé des revenus liés à ces différentes activités et recettes associées

Pour les logements meublés, le régime fiscal dépend du chiffre d'affaires, du caractère professionnel ou non de l'activité et de l'éventuel classement du logement en « meublé de tourisme ». Le classement est obtenu en respectant des critères fixés par la réglementation.

En fonction du régime applicable, l'abattement sur les profits annuels est différent.

Positions officielles et ou officieuses des professionnels du tourisme

Certains professionnels de l'hôtellerie considèrent la location de courte durée comme une concurrence déloyale. En effet, les réglementations applicables aux locations de courte durée sont plus favorables en matière de sécurité, de règles de construction et de fiscalité.

Q4/-La lutte contre le surtourisme ou à tout le moins ses effets négatifs conduit-il à prendre des décisions qui réduisent, toutes choses égales par ailleurs, l'activité touristique (volume, durée, dépenses moyennes) sur les territoires ? Cela se double-t-il de revendications locales quant à l'accès des résidents (vs les non-résidents) à une partie du parc immobilier ?

Dispositifs de limitation des flux touristiques ou des durées de résidence ? incluant, outre les numerus clausus, permis et autorisation de séjour, les éléments de taxation du séjour ou le prix des prestations proposées aux touristes

En France, des mesures ont été prises afin de réguler la fréquentation touristique :

- ◆ le nombre de touristes est limité à 6 000 personnes par jour sur l'île de Porquerolles ;
- ◆ la municipalité de Marseille a mis en place, depuis 2022, un système de réservation pour la calanque de Sugiton : les permis seront limités entre 500 et 600 par jour ;
- ◆ le Parc national des Calanques a quant à lui adopté une stratégie de « démarketing » (photographies de plages surchargées notamment) ;
- ◆ un « permis d'ascension » corrélé aux capacités d'accueil des refuges (214 lits) a été mis en place à l'été 2019 pour l'ascension du Mont-Blanc au départ de Saint-Gervais ;

Pièce jointe n° 3

- ◆ la communauté d'agglomération du Pays basque a demandé au guide du Routard de davantage mentionner l'arrière-pays, les villages de campagnes et les activités en plein air.

AirBnb et les plateformes équivalentes ont-elles le pouvoir de percevoir des taxes sur l'activité touristique (type taxe de séjour en France).

Une taxe de séjour peut être demandée aux voyageurs par les municipalités. Une taxe additionnelle peut également être instituée par le département ou la région (à titre d'exemple, la région Île-de-France a instauré une taxe supplémentaire « Grand Paris » de 15 %). Depuis le 1^{er} janvier 2019 (loi de finances rectificative pour 2017 et loi de finances pour 2018), la loi oblige les plateformes à collecter et reverser la taxe de séjour aux villes.

Les résidents se plaignent-ils du surtourisme ? Ou se plaignent-ils de l'impact du tourisme sur le renchérissement des loyers, leur rendant plus difficile l'accès au logement dans les zones touristiques ?

Dans certaines régions, en forte tension, les ménages peuvent avoir des difficultés à s'inscrire dans leur parcours résidentiel. Certains mouvements associatifs voire politiques prennent appui sur ces difficultés pour défendre une capacité pour ces territoires attractifs en saison à maintenir une activité économique et sociale tout au long de l'année. C'est notamment le cas de revendications en Corse, au Pays Basque ou en Savoie.

Q5/- Droit et pratique du logement social dans les zones tendues, notamment dans les territoires touristiques.

Les zones touristiques sont-elles des territoires du logement social comme les autres ou non ? (plus social, moins social) ?

En France, les communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants doivent compter au minimum 20 % de logements sociaux. Dans le cas contraire, les communes concernées doivent s'acquitter d'un prélèvement à destination de l'État. Par ailleurs, pour les communes présentant un déficit important, l'État peut reprendre des compétences dont disposent habituellement les communes. C'est notamment le cas de la délivrance des autorisations de construire.

Le fait que les communes soient situées dans des zones touristiques n'a pas d'impact sur cette réglementation.

Les communes classées comme communes touristiques disposent en moyenne de beaucoup moins de logements sociaux (2,8 % du parc) que les communes n'étant pas classées comme communes touristiques (17,3 %).

Les zones touristiques sont-elles l'objet de dispositifs spécifiques pour les seuls résidents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux ?

Sur les territoires insulaires, des tarifications différenciées sont mises en place à destination des résidents.

Le logement des saisonniers fait-il l'objet de dispositions particulières, notamment de la part des employeurs, mais également de la part des pouvoirs publics.

Pièce jointe n° 3

Les communes classées communes touristiques sont dans l'obligation de mettre en place une convention avec l'État pour l'hébergement des travailleurs saisonniers et de :

- ◆ produire un diagnostic des besoins en logement des travailleurs saisonniers sur le territoire qu'elle couvre ;
- ◆ définir des objectifs fixés pour répondre à ces besoins ;
- ◆ définir les moyens d'action à mettre en œuvre pour les atteindre dans un délai de trois ans à compter de sa signature.

Les employeurs n'ont pas d'obligation légale de loger leurs travailleurs saisonniers. En revanche, de façon volontaire, certains employeurs ont mis en place de dispositifs pour augmenter l'attractivité des emplois.

ANNEXE 4 : French situation (in English)

Q1/-..... Existence of measurement / evaluation of real estate tensions in touristic areas

Existence of specific price indices for these tourist areas (in level or in comparison with the national average or the average of the town/municipality concerned).

Housing selling prices can be documented through tax authorities and / or notaries when transactions are recorded.

Regarding the price of rents for long-term rentals, rent observatories have been set up in French regions. Data is collected as part of a survey of individuals (landlords and tenants) and professionals.

Regarding the price of short-term rentals, Tourism administrative departments collect data *via* webscraping on the websites of main platforms.

Measurement of airbnb activity or short-term rentals (static, inter-territorial comparison, dynamics of evolution), in particular thanks to AirDNA data and agreements with metropolitan areas.

Airbnb automatically transmits income generated by individuals to the tax authorities.

In addition, in certain situations, Airbnb directly collects tourist tax. This daily tax is paid, in tourist areas, by each traveler who stays in tourist accommodation (hotel, campsite, furnished accommodation, etc.).

In cities that have implemented a registration procedure for furnished tourist accommodation and the establishment of a registration number, the platforms regularly transmit an inventory of the number of nights during which each accommodation has been rented.

Measurement of the activity of ghost hotels or unclassified hotels and other premium residences (static, inter-territorial comparison, evolution dynamics).

The Tourism Department (Ministry of Economy) estimates the share of "ghost hotels" in hotels and hotel residences booked online at 30 to 40 % (2020). Mainly in very premium areas (city centers of metropolises, seaside villas). The growth rate of the activity concerned is estimated at 15 % per year in tourist areas.

Measurement of the intensity of "short term rental" compared to the stock in certain areas (static, inter-territorial or even international comparison, dynamics of change).

In 2019, 33 % of seasonal rentals (8 million reservations, compared to 45 % for booking) were booked via AirBnb, which represents 75 % of the market share of transactions on the platforms (Abritel HomeAway 15 %).

Overall, the platforms represent 15 % of the total activity of commercial tourist accommodation (within the meaning of the Eurostat definition, hotels, campsites and tourist residences). The annual growth rate (excluding Covid) is 15 up to 20 % per annum.

Q2/-..... Existence of normative and fiscal measures regarding the restriction of access and/or usufruct of certain real estate assets

Restrictions on the acquisition of real estate (distinguishing between main and secondary residences), restriction on short-term rental of such property

On the island of Porquerolles, the number of tourists is limited to 6,000 people per day. The boats arriving on the island is thus controlled : only vessels for commercial use with certification are authorized. This is a restriction on the number of visitors regardless of accommodation capacity.

Identification and identification of accommodation rented out for a "short term", statistics.

The owner of a secondary residence is liable for housing tax on his/her accommodation. It is calculated according to the cadastral rental value (tax administration) of the accommodation and its outbuildings by applying a rate freely voted by the local authority of the location of the property. Some municipalities may apply an increase in housing tax to second homes of between 5 and 60 % of the part of the housing tax contribution paid to them for second homes.

Taxation either of income, or of vacant housing or use as a second home.

In areas with housing stress, a Vacant Housing Tax (TLV) applies to units that have been unoccupied for more than a year. In the other municipalities, there is an option to institute a housing tax on vacant housing (THLV).

Pièce jointe n° 3

Any owner can freely rent his accommodation to passing customers for short-term rental, but within a time limit of 120 days per year, or the equivalent of 4 months per year or 10 days per month.

If the furnished accommodation is a secondary residence, the landlord / renter has to declare the destination of the housing to the local authorities. The tenant sends this information within one month, stating the address of the accommodation and its dedicated administrative number. Anyone who wishes to rent their accommodation in this way must complete a declaration at the municipality where the property to be rented is located, and will obtain in return a registration number that this lessor must imperatively include on his ad.

In addition, municipalities have the possibility of setting up a compensation obligation (eg 100 sq meters have to be converted to long term rents from a business office if 100 sq meters is converted from long term rental into short term rental, in the same location here Paris, or 200 sqm / Bordeaux).

Q3/-.....Handling / fairness of competition between usages

Prohibition of rental in certain areas or at certain periods

It is possible to rent, without any particular formality, one's main residence for a period of less than 120 days.

Owners renting their main residence for more than 120 days or renting their secondary residence must, in certain municipalities, file an application for authorization to change use with the municipality concerned. The municipality may condition its agreement on compensation.

Specific service provision obligations attached to housing (reception, sheets provision, cleaning, etc.)

The fact of offering services contributes to obtaining a ranking. The latter has an impact on the tax system.

Conditions for securing payments and customer guarantees for traditional operators (ability to impose deposits, particularly in hotels, like prepayments on Airbnb and like-platforms).

Landlords have the option of freely choosing the payment terms set up for short-term rentals. In particular, it is possible to provide for full payment at the time of booking.

Comparative tax regime of income related to these different activities and associated receipts

For furnished accommodation, the tax regime depends on the turnover, whether the activity is professional or not and whether the accommodation is classified as "furnished tourist accommodation". The classification is obtained by respecting the criteria set by the regulations.

Depending on the applicable regime, the allowance on annual profits is different.

Official and or unofficial positions of tourism professions

Some hospitality professionals view short-term rentals as unfair competition. Indeed, the regulations applicable to short-term rentals are more favorable in terms of safety, construction rules/law and taxation.

Q4/-..... Measures to limit "overtourism" and their balance with securing a minimal attractiveness and activity for tourism ? Is this linked (or not) with local demands / political revendications to protect all or part of real estate for local residents (vs. non-residents) ?

Are there measures / systems aimed at limiting tourist flows or durations of residence ? including, in addition to the numerus clausus, permit and authorization of stay, the elements of taxation of the stay or the price of the services offered to tourists (eg : entrance fee to the Uffizi Museum in Florence IT from 8 to 20 euros)

In France, measures have been taken to regulate tourist numbers :

- the number of tourists is limited to 6,000 people per day on the island of Porquerolles ;
- the municipality of Marseille has set up, since 2022, a reservation system for the Calanque de Sugiton : permits will be limited to between 500 and 600 per day ;
- the Calanques National Park has adopted a "demarketing" strategy (photographs of overcrowded beaches in particular) ;

Pièce jointe n° 3

- a "climbing permit" correlated to the reception capacities of the refuges (214 beds) was set up in the summer of 2019 for the ascent of Mont-Blanc from Saint-Gervais ;
- the agglomeration of the Basque Country asked the Routard guide to mention more the hinterland, the countryside villages and other outdoor activities.

Do AirBnb and equivalent platforms have the power to collect taxes on tourist activity (such as tourist tax in France).

A tourist tax may be requested from travelers by the municipalities. An additional tax may also be instituted by the department or region (for example, the Île-de-France region has introduced an additional "Grand Paris" tax of 15 %). Since January 1, 2019 (amending finance law for 2017 and finance law for 2018), the law makes it compulsory for platforms to collect and redistribute the tourist tax to local governments.

Do residents complain about overtourism ? Or do they complain about the impact of tourism on the increase in rents, making it more difficult for them to access housing in tourist areas ?

Overtourism harms the quality of local life (degradation of sites, pollution, traffic jams, waste, noise pollution, overcrowded beaches, etc.). Local shops are disappearing in favor of bars and souvenir shops. In addition, the proliferation of tourist accommodation is likely to cause a housing shortage for residents and a rise in housing prices. Some neighborhoods are gradually being emptied of their stable populations.

Q5/-..... Law and practice of social housing in tense areas, particularly in tourist areas.

Are tourist areas / territories comparable to non touristic ones in terms of social housing ? (more social, less social) ?

In France, municipalities with more than 3,500 inhabitants that are part of an agglomeration of more than 50,000 inhabitants must have at least 20 % social housing. Otherwise, the municipalities concerned must pay a levy to the State. In addition, for municipalities with a significant deficit, the Government can take over powers that municipalities usually have. This is particularly the case for the issuance of building permits.

The fact that municipalities are located in tourist areas has no impact on this regulation.

Municipalities classified as tourist municipalities have on average much less social housing (2.8 % of the stock) than municipalities not classified as tourist municipalities (17.3 %).

Is the accommodation of seasonal workers subject to special provisions or regulations, in particular thanks to employers who need those workers and their presence, but also from public authorities ?

Municipalities labelled as tourist municipalities are required to set up an agreement with the State for the accommodation of seasonal workers and to :

- ◆ - produce a diagnosis of the housing needs of seasonal workers in the territory it covers ;
- ◆ - define the objectives set to meet these needs ;
- ◆ - define the means of action to be implemented to achieve them within three years of its signature.

Employers have no legal obligation to house their seasonal workers. On the other hand, on a voluntary basis, some employers have implemented measures to increase the attractiveness of jobs through housing packages bundled with the job offer (and pay & reward schemes).

PIÈCE JOINTE N 4

Contribution du Conseil supérieur du Notariat



Etude IGF – questionnaire zones touristiques

Note explicative des données du fichier Excel joint

Il Identification d'un phénomène de spéculation immobilière (quels critères permettent d'objectiver cela ? Y-a-t-il des zones en France qui seraient marquées par ce phénomène ?)

Nb transaction foncières par département, par année 2010 2015 2019 2020 2021.

Nb transactions bâti par département, par année idem.

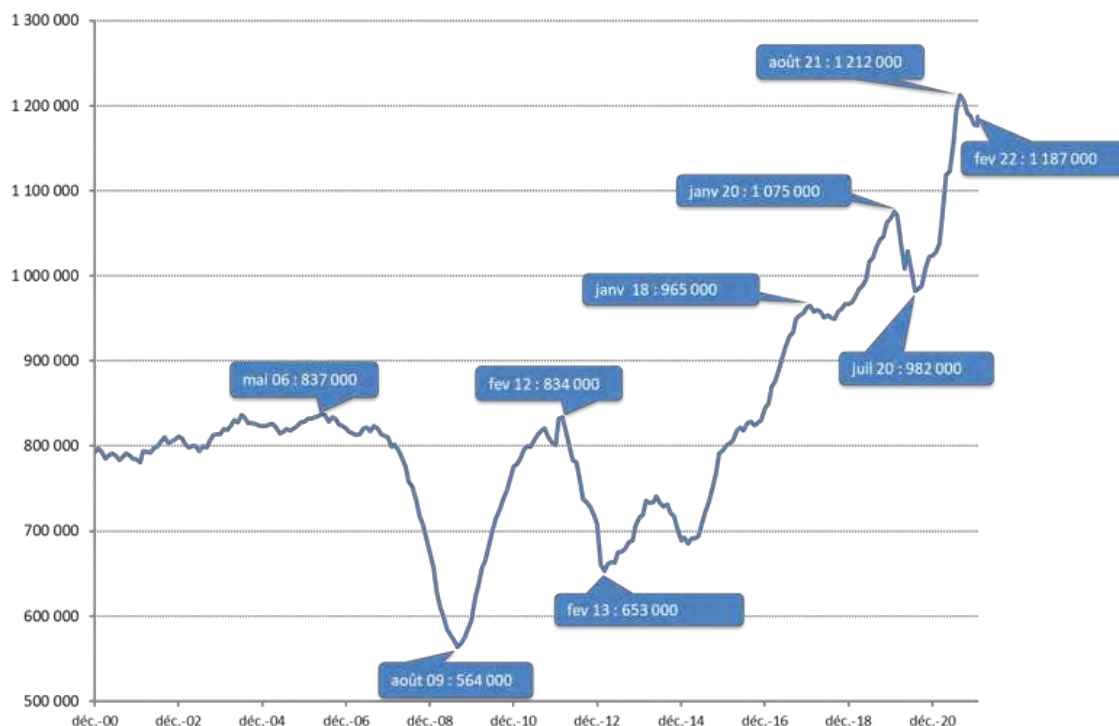
Rotation (cf. infra 2I et 3I).

En France métropolitaine (hors Mayotte), le volume de transactions dans l'ancien (appartements et maisons) était estimé :

- en 2010, à 776 000 ;
- en 2015, à 795 000 ;
- en 2019, à 1 067 000 ;
- en 2020, à 1 024 000 ;
- en 2021, à 1 178 000.

Après avoir atteint un pic à 1 211 000 transactions à fin août 2021, le volume de transactions de logements anciens en cumul sur les douze derniers mois en France (hors Mayotte) se réduit légèrement : 1 187 000 transactions à fin février 2022.

Les volumes de transactions des logements anciens restent au plus haut mais s'érodent.



Source : CGEDD d'après bases notariales et DGFIP (MEDOC)

L'année de référence réside en 2019 où le volume de transactions dans l'ancien dépassait dès le mois de juin le million. L'activité soutenue s'expliquait notamment par un contexte financier favorable à l'acquisition au regard du niveau des taux d'intérêt et de la forte motivation des

Pièce jointe n° 4



ménages qui accordaient plus que jamais leur confiance à la pierre et souhaitaient sécuriser leur budget logement. Le volume de transactions continuait toujours d'augmenter chaque mois, en glissement annuel, pour atteindre 10,3% à fin décembre.

L'année 2020 est atypique dès lors qu'elle comprend les mois de confinement. Une reprise haussière avait été constatée dès septembre 2020, limitant ainsi la baisse des volumes à 4 % sur un an.

En 2021, le nombre de transactions de logements anciens reste l'indicateur d'une année anormale où les Français ont, dans leur globalité, accéléré, concrétisé, voire anticipé leurs projets immobiliers. Les volumes ont été actifs, sur un dynamisme constant, même si les progressions sur 12 mois glissants diminuent depuis le pic de l'été 2021, preuve d'un marché qui reviendrait vers une activité plus classique, autour du million de transactions constaté fin décembre 2019.

Nombre de transactions par département et par année 2010, 2015, 2019, 2020, 2021

Estimations du volume de transactions réalisées en France (hors île-de-France) sur le marché des appartements anciens et des maisons anciennes.

Codes départements	Libellés départements	Appartements anciens					Evol.			Maisons anciennes					Evol.		
		2010	2015	2019	2020	2021	2010/2021	2015/2021	2019/2021	2010	2015	2019	2020	2021	2010/2021	2015/2021	2019/2021
FRANCE (HORS IDF)		262 150	249 740	366 620	350 230	399 850	34%	38%	8%	405 840	433 390	574 500	571 120	658 360	38%	34%	13%
05	Hautes-Alpes	1 880	2 020	2 550	2 850	3 330	44%	39%	20%	780	980	1 130	1 140	1 510	35%	30%	38%
06	Alpes-Maritimes	22 020	19 900	29 340	25 050	27 620	20%	28%	-6%	4 080	4 140	5 430	4 900	6 210	34%	33%	15%
13	Bouches-du-Rhône	15 840	14 300	22 330	20 700	26 240	40%	46%	15%	8 970	8 720	12 630	11 760	13 510	34%	35%	7%
2A	Corse-du-Sud	870	1 110	1 550	1 340	1 930	53%	42%	20%	440	580	860	780	920	52%	37%	7%
2B	Haute-Corse	1 010	1 020	1 540	1 600	1 950	48%	48%	21%	550	510	820	850	1 000	45%	49%	18%
44	Loire-Atlantique	7 920	7 460	11 000	9 980	11 320	30%	24%	3%	13 010	11 860	16 630	15 770	17 520	26%	32%	5%
56	Morbihan	2 190	2 670	4 470	4 270	4 650	53%	43%	4%	7 390	8 440	11 370	10 610	12 470	41%	32%	9%
64	Pyrénées-Atlantiques	4 760	5 180	7 620	7 610	8 440	44%	39%	10%	3 410	3 990	6 020	6 020	6 630	49%	40%	9%
66	Pyrénées-Orientales	4 180	3 660	5 700	5 660	6 670	37%	45%	15%	3 990	4 620	6 690	6 530	8 040	50%	43%	17%
67	Bas-Rhin	6 730	6 050	8 690	7 470	9 530	29%	37%	9%	4 010	4 030	6 210	5 620	6 690	40%	46%	7%
68	Haut-Rhin	3 440	3 450	4 670	5 000	4 410	22%	22%	-6%	3 500	3 720	5 120	5 380	4 640	25%	20%	-10%
73	Savoie	5 230	5 350	8 050	7 010	7 730	32%	31%	-5%	2 360	2 430	3 530	3 370	3 770	37%	36%	6%
74	Haute-Savoie	8 390	8 370	11 350	11 370	12 880	35%	35%	12%	3 720	3 890	5 230	5 150	6 140	39%	37%	15%
83	Var	10 880	10 110	14 390	14 470	17 940	39%	44%	20%	7 150	8 040	11 410	11 910	13 910	49%	42%	18%
85	Vendée	1 630	1 660	2 840	2 800	3 180	49%	48%	11%	7 440	8 970	12 880	12 400	13 970	47%	36%	8%

Volume de transactions enregistrées au sein de la base PERVAL à l'échelle France (hors île-de-France) sur le marché des terrains

Codes départements	Libellés départements	Terrains à bâtir					Terrains			Autres				
		2010	2015	2019	2020	2021	2010/2021	2015/2021	2019/2021	2010	2015	2019	2020	2021
FRANCE (HORS IDF)		60 496	37 636	50 654	47 249	74 748	19%	50%	32%	33 543	28 512	38 717	32 435	61 457
05	Hautes-Alpes	200	147	231	249	423	53%	65%	45%	212	154	234	231	354
06	Alpes-Maritimes	428	380	310	329	403	-6%	6%	23%	644	614	468	430	796
13	Bouches-du-Rhône	929	746	672	677	1 053	12%	29%	36%	557	569	580	531	885
2A	Corse-du-Sud	216	170	297	214	339	36%	50%	12%	222	149	198	144	283
2B	Haute-Corse	210	160	185	189	303	31%	47%	39%	351	231	226	204	336
44	Loire-Atlantique	2 307	1 486	2 754	2 638	3 378	32%	56%	18%	857	634	1 305	1 157	2 013
56	Morbihan	1 436	1 016	2 039	2 148	2 858	50%	64%	29%	741	525	979	951	1 359
64	Pyrénées-Atlantiques	1 040	543	721	662	990	-5%	45%	27%	411	205	285	234	488
66	Pyrénées-Orientales	935	754	694	674	1 035	10%	27%	33%	503	496	456	425	755
67	Bas-Rhin	670	474	756	614	574	-17%	17%	-32%	630	671	1 058	947	1 231
68	Haut-Rhin	534	531	680	529	431	-24%	-23%	-58%	466	621	850	642	973
73	Savoie	647	332	485	496	730	11%	55%	34%	554	505	714	683	1 042
74	Haute-Savoie	1 158	816	771	710	1 085	-7%	25%	29%	778	740	836	794	1 282
83	Var	984	843	949	776	1 212	19%	30%	22%	690	658	672	536	1 028
85	Vendée	1 328	1 338	2 537	2 450	3 477	62%	62%	27%	466	649	1 056	1 082	1 597

Plus spécifiquement sur ces départements, identifiés comme touristiques :

Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Loire-Atlantique, Morbihan, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Savoie, Haute-Savoie, Var, Vendée.

Classiquement, en France, le nombre de transactions en maisons anciennes est supérieur à celui des appartements anciens. En reprenant la liste des 15 départements plus spécifiquement demandés, si dans 5 cette règle se vérifie (**Loire-Atlantique, Morbihan, Pyrénées-Orientales Haut-Rhin, et Vendée**), dans les 10 autres repris ci-dessous il y a au contraire davantage de transactions en appartements anciens qu'en maisons anciennes : Hautes-Alpes ; Alpes-Maritimes ; Bouches-du-Rhône ; Corse-du-Sud ; Haute-Corse ; Pyrénées-Atlantiques ; Bas-Rhin ; Savoie ; Haute-Savoie ; Var.

Pièce jointe n° 4



En appartements anciens, au regard de l'évolution du nombre de transactions et en comparant à l'évolution en France depuis 2010 (hors Ile-de-France), les Alpes-Maritimes, la Loire-Atlantique, le Haut-Rhin et la Savoie ont des évolutions moins rapides que dans le reste de la France, quelle que soit la période de comparaison. Les Alpes-Maritimes, le Haut-Rhin et la Savoie connaissent même une chute du nombre de transactions entre 2019 et 2021, alors même que le volume de transactions globale en France a augmenté.

Les autres départements connaissent des hausses significatives de leur volume de transactions, notamment entre 2019 et 2021, là où la hausse du volume de transactions atteint 8% en France sur les appartements anciens, il est systématiquement au-dessus des 10%, mais touchent même voire dépassent les 20% dans les Hautes-Alpes, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse et le Var, mais ces hausses sont à relativiser au regard de la faiblesse des volumes, hormis pour le Var.

En maisons anciennes Au regard de l'évolution du nombre de transactions depuis 2010 et en comparant à l'évolution en France (hors Ile-de-France), la Loire-Atlantique et le Haut-Rhin ont des évolutions moins rapides que dans le reste de la France, quelle que soit la période de comparaison. Les Alpes-Maritimes ont une évolution des volumes comparable.

Le Morbihan connaît depuis 2015 une évolution moins rapide de ces volumes que le reste de la France.

Entre 2019 et 2021, seuls les Hautes-Alpes, la Haute-Corse, les Pyrénées-Orientales, la Haute-Savoie et le Var connaissent des évolutions plus fortes que le reste de la France, mais restent dans des tendances proches, à l'exception notable des Hautes-Alpes (+30%), même si les volumes sont faibles ; ils sont néanmoins en progression constante depuis 2010. Pour les départements qui connaissent des évolutions moins rapides que celle du reste de la France, elles restent proches de l'évolution globale, à l'exception du Haut-Rhin (-10%).

Par ailleurs, dans la plupart des départements étudiés, l'évolution du nombre de transactions de **terrains à bâtir** est moins rapide que dans le reste de la France. Les Hautes-Alpes se distinguent avec des évolutions plus rapides quelle que soit la période analysée.

Le volume de terrains à bâtir est en baisse constante dans le Haut-Rhin et connaît des baisses dans le Bas-Rhin. Le Morbihan, après avoir connu des hausses très fortes, voit la hausse entre 2019 et 2021 être légèrement inférieure à celle du reste de la France.

2/ Le marché immobilier des zones identifiables comme touristiques (cf pj) se distingue-t-il des autres marchés français ?

En moyenne, durée de détention ? âge des biens ? typologie des acheteurs/vendeurs ? prix/m² ? si possible par commune, sinon par département (2A, 2B, 67, 68, 73, 74, 56, 44, 85, 64, 66, 13, 83, 06, 05) vs les autres.

Pièce jointe n° 4



Prix médians sur les marchés des appartements anciens et des maisons anciennes

Département	Zones géographiques libellé zone	Appartements anciens (prix du m²)			Evol. 2015/201		Evol. 2019/2021		Maisons anciennes (prix de vente)			Evol. 2015/2021
		2015	2019	2021	2015	2019	2021	2015	2019	2021		
00	France (hors IDF)	2 238 €	2 354 €	2 672 €	16%	12%	156 300 €	165 000 €	184 000 €	15%		
00	France (hors IDF) - Zone non touristique	1 936 €	2 025 €	2 278 €	15%	11%	150 000 €	158 000 €	175 000 €	14%		
00	France (hors IDF) - Zone touristique	3 049 €	3 216 €	3 602 €	15%	11%	234 000 €	260 000 €	320 000 €	27%		
00	France (hors IDF) - Zone touristique (20 000 hab et +)	2 946 €	3 148 €	3 462 €	15%	9%	260 000 €	295 000 €	353 000 €	26%		
00	France (hors IDF) - Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 231 €	3 313 €	3 798 €	15%	13%	222 000 €	250 000 €	307 220 €	28%		
05	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	2 727 €	2 501 €	2 667 €	-2%	6%	242 500 €	245 000 €	249 600 €	3%		
05	03-Total zone touristique	2 727 €	2 501 €	2 667 €	-2%	6%	242 500 €	245 000 €	249 600 €	3%		
05	04-Reste département	1 908 €	1 860 €	1 980 €	4%	6%	195 500 €	200 000 €	222 375 €	12%		
06	00 - Antibes	3 930 €	4 106 €	4 421 €	11%	7%	595 000 €	548 500 €	590 000 €	-1%		
06	00 - Cagnes-sur-Mer	3 728 €	3 833 €	4 186 €	11%	8%	430 000 €	443 000 €	450 000 €	4%		
06	00 - Cannes	4 277 €	4 461 €	4 706 €	9%	5%	470 000 €	481 000 €	559 295 €	16%		
06	00 - Mandelieu-la-Napoule	3 904 €	4 045 €	4 299 €	9%	6%	477 500 €	550 000 €	590 000 €	19%		
06	00 - Menton	4 155 €	4 153 €	4 511 €	8%	8%	375 000 €	510 000 €	575 000 €	35%		
06	00 - Nice	3 542 €	3 838 €	4 174 €	15%	8%	560 000 €	552 150 €	590 000 €	5%		
06	00 - Saint-Laurent-du-Var	3 630 €	3 993 €	4 167 €	13%	4%	370 000 €	431 650 €	482 500 €	23%		
06	00 - Vallauris	3 143 €	3 571 €	3 774 €	17%	5%	650 000 €	600 000 €	627 500 €	-4%		
06	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	4 591 €	4 758 €	5 193 €	12%	8%	517 500 €	495 650 €	570 000 €	9%		
06	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	3 718 €	3 968 €	4 293 €	13%	8%	498 000 €	515 500 €	563 400 €	12%		
06	03-Total zone touristique	3 774 €	4 011 €	4 354 €	13%	8%	500 000 €	513 500 €	565 516 €	12%		
06	04-Reste département	3 000 €	3 025 €	3 282 €	9%	8%	390 000 €	400 000 €	452 025 €	14%		
13	00 - Arles	2 000 €	2 247 €	2 198 €	9%	-2%	185 000 €	222 155 €	240 175 €	23%		
13	00 - Istres	2 221 €	2 363 €	2 615 €	15%	10%	247 000 €	243 598 €	279 220 €	12%		
13	00 - La Ciotat	3 421 €	3 734 €	4 254 €	20%	12%	410 950 €	423 700 €	500 050 €	18%		
13	00 - Marignane	2 077 €	2 001 €	2 141 €	3%	7%	271 000 €	301 000 €	335 100 €	19%		
13	00 - Marseille	2 246 €	2 381 €	2 788 €	19%	15%	301 000 €	324 000 €	374 250 €	20%		
13	00 - Martigues	2 219 €	2 390 €	2 522 €	12%	5%	281 500 €	317 000 €	326 171 €	14%		
13	00 - Miramas	1 875 €	1 972 €	2 144 €	13%	8%	215 000 €	233 000 €	257 281 €	16%		
13	00 - Vitrolles	2 351 €	2 425 €	2 434 €	3%	0%	254 000 €	280 000 €	323 000 €	21%		
13	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 388 €	3 150 €	3 246 €	-4%	3%	266 250 €	299 000 €	325 863 €	18%		
13	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 273 €	2 426 €	2 780 €	18%	13%	260 800 €	295 900 €	330 000 €	21%		
13	03-Total zone touristique	2 302 €	2 459 €	2 799 €	18%	12%	263 000 €	297 000 €	329 000 €	20%		
13	04-Reste département	2 945 €	3 086 €	3 430 €	14%	10%	300 000 €	338 000 €	377 525 €	21%		
2A	00 - Ajaccio	2 892 €	3 021 €	3 405 €	15%	11%	370 000 €	399 300 €	386 275 €	4%		
2A	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 148 €	3 586 €	3 915 €	20%	8%	348 500 €	420 000 €	523 675 €	33%		
2A	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 892 €	3 021 €	3 405 €	15%	11%	370 000 €	399 300 €	386 275 €	4%		
2A	03-Total zone touristique	2 969 €	3 205 €	3 571 €	17%	10%	350 000 €	419 000 €	512 428 €	32%		
2A	04-Reste département	1 328 €	1 905 €	2 590 €	49%	26%	220 600 €	290 763 €	344 700 €	36%		
2B	00 - Bastia	2 174 €	2 263 €	2 477 €	12%	9%	290 000 €	329 000 €	421 500 €	31%		
2B	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	2 395 €	2 439 €	2 892 €	17%	16%	250 000 €	268 865 €	280 000 €	11%		
2B	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 174 €	2 263 €	2 477 €	12%	9%	290 000 €	329 000 €	421 500 €	31%		
2B	03-Total zone touristique	2 297 €	2 375 €	2 730 €	16%	13%	250 000 €	270 000 €	287 500 €	13%		
2B	04-Reste département	1 646 €	1 772 €	2 118 €	22%	16%	100 000 €	179 470 €	170 000 €	41%		
44	00 - Saint-Nazaire	1 681 €	2 091 €	2 667 €	37%	22%	165 000 €	201 000 €	260 000 €	37%		
44	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 516 €	3 884 €	4 746 €	26%	18%	220 000 €	260 000 €	330 000 €	33%		
44	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	1 681 €	2 091 €	2 667 €	37%	22%	165 000 €	201 000 €	260 000 €	37%		
44	03-Total zone touristique	2 941 €	3 143 €	3 992 €	26%	21%	210 000 €	245 000 €	310 000 €	32%		
44	04-Reste département	2 347 €	2 931 €	3 553 €	34%	18%	195 000 €	220 000 €	260 000 €	25%		
56	00 - Lorient	1 446 €	1 579 €	2 082 €	31%	24%	172 000 €	181 000 €	236 250 €	27%		
56	00 - Vannes	2 030 €	2 625 €	3 442 €	41%	24%	250 000 €	330 000 €	420 000 €	40%		
56	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	2 923 €	3 049 €	3 840 €	24%	21%	225 000 €	250 000 €	330 000 €	32%		
56	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	1 675 €	2 000 €	2 507 €	33%	20%	200 000 €	230 025 €	301 000 €	34%		
56	03-Total zone touristique	1 935 €	2 433 €	3 065 €	37%	21%	221 388 €	249 000 €	325 000 €	32%		
56	04-Reste département	1 549 €	1 624 €	1 982 €	22%	18%	125 000 €	137 130 €	165 000 €	24%		
64	00 - Anglet	2 948 €	3 726 €	4 462 €	34%	16%	369 000 €	528 875 €	700 000 €	47%		
64	00 - Bayonne	2 413 €	3 000 €	3 790 €	36%	21%	359 440 €	386 940 €	545 820 €	34%		
64	00 - Biarritz	4 462 €	5 714 €	7 181 €	38%	20%	463 435 €	560 000 €	876 516 €	47%		
64	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 361 €	3 993 €	4 549 €	26%	12%	400 000 €	351 897 €	500 000 €	20%		
64	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 938 €	3 624 €	4 549 €	35%	20%	404 881 €	500 200 €	720 000 €	44%		
64	03-Total zone touristique	3 100 €	3 733 €	4 549 €	32%	18%	404 762 €	450 500 €	605 307 €	33%		
64	04-Reste département	1 545 €	1 592 €	1 833 €	16%	13%	182 500 €	190 000 €	217 235 €	16%		
66	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	2 500 €	2 535 €	2 812 €	11%	10%	180 000 €	178 000 €	208 000 €	13%		
66	03-Total zone touristique	2 500 €	2 535 €	2 812 €	11%	10%	180 000 €	178 000 €	208 000 €	13%		
66	04-Reste département	1 359 €	1 250 €	1 423 €	5%	12%	165 000 €	170 148 €	195 000 €	15%		
67	04-Reste département	2 123 €	2 282 €	2 609 €	19%	13%	203 000 €	227 000 €	245 000 €	17%		
68	04-Reste département	1 456 €	1 657 €	1 832 €	21%	10%	190 000 €	212 000 €	238 500 €	20%		
73	00 - Aix-les-Bains	2 674 €	3 099 €	3 721 €	28%	17%	279 000 €	354 000 €	430 000 €	35%		
73	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	3 673 €	3 760 €	4 228 €	13%	11%	252 050 €	299 390 €	344 785 €	27%		
73	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 674 €	3 099 €	3 721 €	28%	17%	279 000 €	354 000 €	430 000 €	35%		
73	03-Total zone touristique	3 367 €	3 608 €	4 062 €	17%	11%	261 000 €	309 250 €	362 800 €	28%		
73	04-Reste département	2 032 €	2 013 €	2 315 €	12%	13%	211 900 €	225 450 €	250 000 €	15%		
74	00 - Annecy	3 405 €	4 063 €	4 643 €	27%	13%	440 000 €	510 000 €	606 500 €	27%		
74	00 - Thonon-les-Bains	2 800 €	2 696 €	3 045 €	8%	11%	332 500 €	335 000 €	391 250 €	15%		
74	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	4 025 €	4 123 €	4 538 €	11%	9%	419 750 €	440 800 €	564 468 €	26%		
74	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	3 238 €	3 752 €	4 254 €	24%	12%	411 000 €	470 000 €	532 525 €	23%		
74	03-Total zone touristique	3 622 €	3 948 €	4 393 €	18%	10%	418 395 €	450 000 €	557 670 €	25%		
74	04-Reste département	2 724 €	2 905 €	3 213 €	15%	10%	310 000 €	339 510 €	389 455 €	20%		
83	00 - Fréjus	3 382 €	3 371 €	3 629 €	7%	7%	380 000 €	395 000 €	474 060 €	20%		
83	00 - Hyères	3 099 €	3 174 €	3 409 €	9%	7%	340 000 €	405 000 €	467 850 €	27%		
83	00 - La Garde	2 456 €	2 563 €	2 706 €	9%	5%	330 000 €	340 000 €	430 550 €	23%		
83	00 - La Seyne-sur-Mer	2 480 €	2 615 €	2 759 €	10%	5%	285 857 €	320 323 €	355 000 €	19%		
83	00 - Saint-Raphaël	3 757 €	3 676 €	4 085 €	8%	10%	485 000 €	520 000 €	590 005 €	18%		
83	00 - Six-Fours-les-Plages	3 735 €	4 033 €	4 393 €	15%	8%	350 000 €	393 025 €	451 450 €	22%		
83	00 - Toulon	2 040 €	2 105 €	2 333 €	13%	10%	292 500 €	337 750 €	379 100 €	23%		
83	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	4 196 €	4 311 €	4 655 €	10%	7%	485 000 €	491 250 €	555 465 €	13%		
83	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	2 626 €	2 770 €	3 146 €	17%	12%	334 000 €	371 450 €	433 250 €	23%		
83	03-Total zone touristique	3 127 €	3 333 €	3 702 €	16%	10%	375 000 €	421 500 €	480 000 €	22%		
83	04-Reste département	2 092 €	2 072 €	2 175 €	4%	5%	260 000 €	273 195 €	318 270 €	18%		
85	00 - Les Sables-d'Olonne	3 067 €	3 333 €	4 394 €	30%	24%	204 425 €	245 000 €	313 000 €	35%		
85	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	2 301 €	2 452 €	3 000 €	23%	18%	170 000 €	201 000 €	247 700 €	31%		
85	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	3 067 €	3 333 €	4 394 €	30%	24%	204 425 €	245 000 €	313 000 €	35%		
85	03-Total zone touristique	2 667 €	2 917 €	3 359 €	21%	13%	183 000 €	220 000 €	264 000 €	31%		
85	04-Reste département	1 332 €	1 551 €	2 042 €	35%	24%	130 000 €	147 000 €	175 000 €	26%		



De manière générale, le prix médian des maisons anciennes en France métropolitaine évolue plus vite que celui des appartements anciens en France métropolitaine. Au 4^e trimestre 2021, sur un an, la hausse des prix des logements anciens en France métropolitaine se poursuit avec +7,2 %. Depuis le 4^e trimestre 2020, la hausse est plus marquée pour les maisons que pour les appartements (+4,6 %), ce qui ne s'était pas produit depuis fin 2016.

INDICES NOTAIRES- INSEE*	Logements anciens		Appartements anciens		Maisons anciennes	
	Variation*		Variation*		Variation*	
	3 mois (CVS)	1 an	3 mois (CVS)	1 an	3 mois (CVS)	1 an
France métropolitaine	1,7%	7,2%	0,7%	4,6%	2,4%	9,1%
Ile-de-France	0,2%	2,7%	-0,8%	0,6%	2,3%	7,0%
Province	2,3%	9,0%	2,0%	8,0%	2,4%	9,4%

* Variation 3 mois : évolution entre 2021-T3 et 2021-T4

* Variation 1 an : évolution entre 2020-T4 et 2021-T4

L'ensemble des villes du fichier transmis ont été étudiées.

Au regard des volumes de transactions, les villes de moins de 20 000 habitants ont été regroupées. Mais la situation de chaque ville de plus de 20 000 habitants est détaillée et une zone ensemble des communes de plus de 20 000 habitants est également mentionnée pour chaque département.

Dès lors, le tableau présenté permet de comparer des sous-ensembles entre eux : zone touristique pour les villes de moins de 20 000 habitants, zone touristique pour les villes de plus de 20 000 habitants, l'ensemble de la zone touristique, le reste du département.

En appartements, l'évolution des prix entre 2015 et 2021 et 2019 et 2021 est assez semblable selon la zone étudiée. Les prix augmentent néanmoins plus vite entre 2019 et 2021 dans les zones touristiques de moins de 20 000 habitants que dans les zones touristiques de plus de 20 000 habitants. A noter néanmoins que, de façon générale, en France, les prix de la zone touristique évoluent de la même manière que les prix de la zone non touristique quelle que soit la période.

La Corse-du-Sud se signale par une évolution beaucoup plus forte des prix dans le reste du département que dans les zones identifiées comme touristiques. Cette comparaison se retrouve dans une moindre mesure en Haute-Corse.

Les évolutions en Loire-Atlantique, Morbihan, Pyrénées-Atlantiques et Vendée sont globalement supérieures à celle du reste de la France, quelle que soit la zone étudiée. La façade atlantique a, dans son ensemble, connu des hausses de prix de plus forte ampleur que dans le reste de la France, ce qui n'est pas le cas de la façade méditerranéenne dont les évolutions sont dans les ordres de grandeur du reste de la France, même si spécifiquement les zones touristiques peuvent connaître des évolutions plus fortes que le reste du département concerné.

Pièce jointe n° 4



En maisons, l'évolution des prix entre 2015 et 2021 et 2019 et 2021 dans les zones touristiques dépasse celle dans la zone non touristique.

Encore une fois, les évolutions de prix sur la façade atlantique sont notables comparativement au reste de la France.

A noter, si les évolutions sont faibles, voire en baisse entre 2019 et 2021 à Ajaccio, les évolutions sont notables à Bastia (+31% et +22%).

Pièce jointe n° 4



Durée de détention moyenne sur les marchés des appartements anciens et des maisons anciennes

Zones géographiques		Appartements anciens			Maisons anciennes		
Département	libellé zone	2015	2019	2021	2015	2019	2021
00	France (hors IDF)	10 ans 11 mois	11 ans 8 mois	11 ans	12 ans 6 mois	13 ans 2 mois	12 ans 10 mois
00	France (hors IDF) - Zone non touristique	10 ans 7 mois	11 ans 4 mois	10 ans 9 mois	12 ans 6 mois	13 ans 1 mois	12 ans 10 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique	11 ans 7 mois	12 ans 3 mois	11 ans 8 mois	12 ans 8 mois	13 ans 4 mois	13 ans
00	France (hors IDF) - Zone touristique (20 000 hab et +)	11 ans 1 mois	11 ans 10 mois	11 ans 2 mois	12 ans 7 mois	12 ans 11 mois	12 ans 8 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans 3 mois	12 ans 11 mois	12 ans 3 mois	12 ans 9 mois	13 ans 6 mois	13 ans 1 mois
05	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	13 ans 2 mois	14 ans 3 mois	13 ans 7 mois	15 ans 4 mois	17 ans 4 mois	13 ans 5 mois
05	03-Total zone touristique	13 ans 2 mois	14 ans 3 mois	13 ans 7 mois	15 ans 4 mois	17 ans 4 mois	13 ans 5 mois
05	04-Reste département	11 ans 3 mois	13 ans 4 mois	12 ans 3 mois	13 ans 3 mois	13 ans 9 mois	12 ans 10 mois
06	00 - Antibes	11 ans 7 mois	12 ans 2 mois	11 ans 4 mois	12 ans 2 mois	14 ans 5 mois	14 ans 7 mois
06	00 - Cagnes-sur-Mer	10 ans 6 mois	12 ans 9 mois	11 ans 3 mois	10 ans 10 mois	14 ans 3 mois	14 ans 6 mois
06	00 - Cannes	10 ans	11 ans 4 mois	10 ans 7 mois	11 ans 9 mois	10 ans 5 mois	12 ans 4 mois
06	00 - Mandelieu-la-Napoule	12 ans 3 mois	12 ans 2 mois	12 ans 2 mois	12 ans 9 mois	13 ans 9 mois	14 ans 4 mois
06	00 - Menton	10 ans 11 mois	14 ans 3 mois	12 ans 10 mois	16 ans 1 mois	14 ans 6 mois	13 ans 11 mois
06	00 - Nice	10 ans 7 mois	11 ans 7 mois	11 ans	14 ans 1 mois	13 ans 10 mois	14 ans 4 mois
06	00 - Saint-Laurent-du-Var	11 ans 11 mois	12 ans 5 mois	12 ans 2 mois	12 ans 10 mois	14 ans 4 mois	15 ans 3 mois
06	00 - Vallauris	13 ans	12 ans 11 mois	11 ans 11 mois	11 ans 11 mois	12 ans 9 mois	11 ans 4 mois
06	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans 6 mois	13 ans	13 ans 2 mois	11 ans 4 mois	13 ans 11 mois	13 ans 5 mois
06	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	10 ans 10 mois	11 ans 11 mois	11 ans 3 mois	12 ans 8 mois	13 ans 6 mois	13 ans 10 mois
06	03-Total zone touristique	11 ans	12 ans	11 ans 5 mois	12 ans 4 mois	13 ans 7 mois	13 ans 9 mois
06	04-Reste département	11 ans 2 mois	11 ans 11 mois	11 ans 7 mois	12 ans 11 mois	14 ans 1 mois	14 ans 2 mois
13	00 - Arles	10 ans 2 mois	10 ans 2 mois	11 ans	14 ans	14 ans 5 mois	11 ans 10 mois
13	00 - Istres	10 ans 7 mois	12 ans 6 mois	11 ans 1 mois	12 ans 9 mois	14 ans 1 mois	13 ans 7 mois
13	00 - La Ciotat	9 ans 8 mois	10 ans 9 mois	10 ans	10 ans 11 mois	9 ans 6 mois	10 ans 8 mois
13	00 - Marignane	10 ans 9 mois	12 ans 6 mois	11 ans 6 mois	13 ans 7 mois	12 ans	12 ans 1 mois
13	00 - Marseille	12 ans 1 mois	12 ans 7 mois	11 ans 10 mois	13 ans	13 ans 8 mois	13 ans 3 mois
13	00 - Martigues	10 ans 8 mois	10 ans 7 mois	10 ans 9 mois	14 ans 3 mois	13 ans 5 mois	15 ans 2 mois
13	00 - Miramas	9 ans 4 mois	11 ans 10 mois	11 ans 7 mois	11 ans 10 mois	10 ans 6 mois	12 ans
13	00 - Vitrolles	9 ans 1 mois	10 ans 8 mois	11 ans 7 mois	12 ans 1 mois	14 ans 4 mois	14 ans 5 mois
13	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	11 ans 4 mois	11 ans 7 mois	9 ans 9 mois	12 ans 10 mois	13 ans 4 mois	12 ans 3 mois
13	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	11 ans 8 mois	12 ans 4 mois	11 ans 8 mois	12 ans 11 mois	13 ans 4 mois	13 ans 1 mois
13	03-Total zone touristique	11 ans 8 mois	12 ans 3 mois	11 ans 7 mois	12 ans 11 mois	13 ans 4 mois	12 ans 11 mois
13	04-Reste département	10 ans 5 mois	11 ans	10 ans 9 mois	12 ans 2 mois	13 ans 3 mois	13 ans 2 mois
2A	00 - Ajaccio	13 ans	14 ans 2 mois	12 ans 6 mois	21 ans	17 ans 2 mois	11 ans 8 mois
2A	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	11 ans 6 mois	12 ans 9 mois	11 ans 11 mois	15 ans 4 mois	14 ans 9 mois	14 ans 5 mois
2A	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	13 ans	14 ans 2 mois	12 ans 6 mois	21 ans	17 ans 2 mois	11 ans 8 mois
2A	03-Total zone touristique	12 ans 5 mois	13 ans 7 mois	12 ans 3 mois	15 ans 11 mois	14 ans 11 mois	14 ans 2 mois
2A	04-Reste département	8 ans 6 mois	6 ans 8 mois	8 ans 4 mois	12 ans 3 mois	15 ans 1 mois	14 ans 2 mois
2B	00 - Bastia	14 ans 2 mois	13 ans 6 mois	13 ans 9 mois	7 ans	9 ans 3 mois	12 ans 2 mois
2B	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans 6 mois	11 ans 10 mois	11 ans 11 mois	14 ans	14 ans 1 mois	14 ans
2B	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	14 ans 2 mois	13 ans 6 mois	13 ans 9 mois	7 ans	9 ans 3 mois	12 ans 2 mois
2B	03-Total zone touristique	13 ans 2 mois	12 ans 5 mois	12 ans 5 mois	13 ans 11 mois	14 ans	13 ans 11 mois
2B	04-Reste département	14 ans 2 mois	8 ans 6 mois	13 ans 2 mois	12 ans 10 mois	13 ans 8 mois	15 ans 3 mois
44	00 - Saint-Nazaire	12 ans	10 ans 9 mois	9 ans 11 mois	13 ans 1 mois	12 ans 4 mois	11 ans 10 mois
44	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans	11 ans 7 mois	11 ans 1 mois	12 ans 11 mois	12 ans 11 mois	12 ans 7 mois
44	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	12 ans	10 ans 9 mois	9 ans 11 mois	13 ans 1 mois	12 ans 4 mois	11 ans 10 mois
44	03-Total zone touristique	12 ans	11 ans 3 mois	10 ans 8 mois	12 ans 6 mois	12 ans 9 mois	12 ans 6 mois
44	04-Reste département	10 ans 11 mois	11 ans 3 mois	10 ans 4 mois	12 ans 4 mois	12 ans 11 mois	12 ans 6 mois
56	00 - Lorient	11 ans 1 mois	11 ans 11 mois	9 ans 9 mois	12 ans 5 mois	12 ans 2 mois	12 ans 9 mois
56	00 - Vannes	11 ans 2 mois	10 ans 10 mois	10 ans 7 mois	12 ans	12 ans 8 mois	12 ans 2 mois
56	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	11 ans 4 mois	12 ans 6 mois	11 ans 9 mois	12 ans 6 mois	13 ans	12 ans 11 mois
56	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	11 ans 1 mois	11 ans 5 mois	10 ans 1 mois	12 ans 3 mois	12 ans 5 mois	12 ans 6 mois
56	03-Total zone touristique	11 ans 3 mois	11 ans 10 mois	10 ans 9 mois	12 ans 5 mois	12 ans 10 mois	12 ans 10 mois
56	04-Reste département	9 ans 11 mois	11 ans 4 mois	10 ans 2 mois	11 ans 5 mois	12 ans 4 mois	12 ans
64	00 - Anglet	11 ans 7 mois	11 ans 4 mois	10 ans 8 mois	10 ans 8 mois	12 ans 10 mois	10 ans 9 mois
64	00 - Bayonne	10 ans 8 mois	11 ans 2 mois	8 ans 10 mois	13 ans 4 mois	9 ans 5 mois	10 ans 11 mois
64	00 - Biarritz	12 ans 1 mois	10 ans 5 mois	10 ans	12 ans 6 mois	15 ans 5 mois	10 ans 10 mois
64	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	11 ans 2 mois	11 ans 3 mois	10 ans 10 mois	12 ans 1 mois	11 ans 6 mois	12 ans 6 mois
64	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	11 ans 4 mois	11 ans	9 ans 8 mois	11 ans 9 mois	12 ans 9 mois	10 ans 10 mois
64	03-Total zone touristique	11 ans 3 mois	11 ans 1 mois	10 ans 1 mois	11 ans 11 mois	12 ans 3 mois	11 ans 6 mois
64	04-Reste département	10 ans 5 mois	10 ans 8 mois	10 ans 9 mois	12 ans 5 mois	13 ans 5 mois	12 ans 7 mois
66	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans 6 mois	13 ans 8 mois	13 ans 2 mois	12 ans 10 mois	14 ans 6 mois	13 ans 6 mois
66	03-Total zone touristique	12 ans 6 mois	13 ans 8 mois	13 ans 2 mois	12 ans 10 mois	14 ans 6 mois	13 ans 6 mois
66	04-Reste département	11 ans 5 mois	12 ans 9 mois	11 ans 5 mois	11 ans 8 mois	12 ans 5 mois	12 ans 1 mois
67	04-Reste département	10 ans 6 mois	10 ans 11 mois	10 ans 7 mois	12 ans 10 mois	13 ans	12 ans 2 mois
68	04-Reste département	11 ans	11 ans 9 mois	11 ans	12 ans 2 mois	13 ans 2 mois	12 ans 4 mois
73	00 - Aix-les-Bains	8 ans 5 mois	10 ans 1 mois	9 ans 1 mois	11 ans 8 mois	11 ans 2 mois	12 ans 3 mois
73	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	13 ans	14 ans 2 mois	13 ans 8 mois	13 ans 6 mois	14 ans 3 mois	13 ans 9 mois
73	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	8 ans 5 mois	10 ans 1 mois	9 ans 1 mois	11 ans 8 mois	11 ans 2 mois	12 ans 3 mois
73	03-Total zone touristique	12 ans 4 mois	13 ans 7 mois	12 ans 9 mois	13 ans 1 mois	13 ans 9 mois	13 ans 6 mois
73	04-Reste département	10 ans 8 mois	11 ans 8 mois	10 ans 11 mois	12 ans	13 ans	12 ans 7 mois
74	00 - Annecy	11 ans	10 ans 7 mois	10 ans 1 mois	13 ans 5 mois	12 ans 9 mois	14 ans 4 mois
74	00 - Thonon-les-Bains	10 ans	10 ans 9 mois	10 ans 4 mois	11 ans 11 mois	14 ans 3 mois	15 ans 2 mois
74	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	12 ans 6 mois	13 ans 3 mois	12 ans 8 mois	12 ans 6 mois	13 ans 7 mois	13 ans 2 mois
74	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	10 ans 10 mois	10 ans 7 mois	10 ans 2 mois	12 ans 11 mois	13 ans 2 mois	14 ans 7 mois
74	03-Total zone touristique	11 ans 10 mois	12 ans 1 mois	11 ans 7 mois	12 ans 7 mois	13 ans 6 mois	13 ans 5 mois
74	04-Reste département	9 ans 10 mois	10 ans 4 mois	10 ans 5 mois	13 ans 5 mois	12 ans 9 mois	12 ans 11 mois
85	00 - Les Sables-d'Olonne	11 ans 1 mois	12 ans 5 mois	11 ans	12 ans 6 mois	12 ans 3 mois	11 ans 3 mois
85	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	13 ans 8 mois	12 ans 8 mois	11 ans 10 mois	13 ans 11 mois	14 ans 10 mois	13 ans 5 mois
85	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	11 ans 1 mois	12 ans 5 mois	11 ans	12 ans 6 mois	12 ans 3 mois	11 ans 3 mois
85	03-Total zone touristique	12 ans 5 mois	12 ans 6 mois	11 ans 7 mois	13 ans 4 mois	13 ans 11 mois	12 ans 10 mois
85	04-Reste département	11 ans 6 mois	11 ans 8 mois	11 ans 1 mois	12 ans 4 mois	12 ans 11 mois	12 ans 6 mois

Pièce jointe n° 4



L'analyse de la durée de détention permet de constater qu'elle est légèrement supérieure en appartements anciens dans les zones touristiques de moins de 20 000 habitants par rapport au reste de la France. En maisons anciennes, les durées de détention sont similaires selon les zones, mais supérieures à celles constatées en appartements anciens.

De manière générale, les durées de détention restent proches selon les départements et les zones étudiées. A noter néanmoins, qu'en appartements anciens pour la Corse-du-Sud, la durée de détention est beaucoup plus longue en zone touristique (12 ans et 3 mois) que dans le reste du département (8 ans et 4 mois). Cette durée de détention peut être mise en parallèle à l'évolution des prix beaucoup plus forte dans le reste du département que dans les zones identifiées comme touristiques.

La Savoie et la Haute-Savoie se caractérisent également par des durées de détention plus longue en appartements anciens et en maisons anciennes dans la zone touristique que dans le reste du département.

En France, les vendeurs sont plus âgés que les acquéreurs tant en appartements anciens qu'en maisons anciennes.

Ce constat se vérifie dans les zones touristiques et même davantage dans les zones touristiques de moins de 20 000 habitants.

Pièce jointe n° 4



Âge moyen des acquéreurs et des vendeurs sur les marchés des appartements anciens et des maisons anciennes

Zones géographiques		Maisons anciennes					
		2015		2019		2021	
Département	libellé zone	Acquéreurs	Vendeurs	Acquéreurs	Vendeurs	Acquéreurs	Vendeurs
00	France (hors IDF)	43 ans 2 mois	59 ans 5 mois	43 ans 10 mois	60 ans 4 mois	44 ans 9 mois	60 ans 2 mois
00	France (hors IDF) - Zone non touristique	42 ans 6 mois	59 ans	43 ans 1 mois	59 ans 11 mois	44 ans 2 mois	59 ans 10 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique	49 ans 5 mois	62 ans 10 mois	50 ans 7 mois	63 ans 11 mois	50 ans 9 mois	63 ans 8 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique (20 000 hab et +)	46 ans 9 mois	61 ans 8 mois	47 ans 3 mois	62 ans 6 mois	47 ans 8 mois	62 ans 2 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique (moins de 20 000 hab)	50 ans 8 mois	63 ans 4 mois	51 ans 10 mois	64 ans 5 mois	52 ans	64 ans 3 mois
05	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	50 ans 5 mois	64 ans 10 mois	49 ans	65 ans 11 mois	49 ans 8 mois	66 ans 9 mois
05	03-Total zone touristique	50 ans 5 mois	64 ans 10 mois	49 ans	65 ans 11 mois	49 ans 8 mois	66 ans 9 mois
05	04-Reste département	48 ans 6 mois	62 ans 8 mois	45 ans 9 mois	62 ans 2 mois	48 ans 4 mois	62 ans 10 mois
06	00 - Antibes	46 ans 9 mois	65 ans 5 mois	49 ans 9 mois	64 ans 8 mois	47 ans 7 mois	63 ans 6 mois
06	00 - Cagnes-sur-Mer	47 ans	62 ans 5 mois	48 ans 7 mois	63 ans 4 mois	46 ans 9 mois	63 ans 5 mois
06	00 - Cannes	49 ans 4 mois	62 ans 10 mois	47 ans 2 mois	62 ans 11 mois	50 ans 10 mois	64 ans 4 mois
06	00 - Mandelieu-la-Napoule	51 ans 5 mois	68 ans 4 mois	51 ans 3 mois	67 ans 10 mois	53 ans 9 mois	68 ans 4 mois
06	00 - Menton	49 ans 1 mois	64 ans 4 mois	47 ans 1 mois	63 ans 9 mois	46 ans 3 mois	68 ans 2 mois
06	00 - Nice	46 ans 1 mois	64 ans 1 mois	44 ans 5 mois	63 ans	44 ans 10 mois	63 ans 8 mois
06	00 - Saint-Laurent-du-Var	42 ans 10 mois	65 ans 5 mois	44 ans 4 mois	59 ans 10 mois	47 ans 10 mois	64 ans 2 mois
06	00 - Vallauris	48 ans 3 mois	67 ans 11 mois	48 ans 3 mois	67 ans 2 mois	49 ans 5 mois	62 ans 9 mois
06	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	48 ans 3 mois	64 ans 7 mois	47 ans 2 mois	63 ans 4 mois	48 ans 6 mois	64 ans 1 mois
06	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	47 ans 3 mois	64 ans 8 mois	47 ans 5 mois	64 ans 2 mois	47 ans 10 mois	64 ans 4 mois
06	03-Total zone touristique	47 ans 5 mois	64 ans 8 mois	47 ans 5 mois	64 ans	48 ans	64 ans 3 mois
06	04-Reste département	46 ans 10 mois	61 ans 10 mois	46 ans 2 mois	62 ans 7 mois	46 ans 5 mois	63 ans 4 mois
13	00 - Arles	44 ans 11 mois	61 ans 4 mois	46 ans 7 mois	60 ans 7 mois	45 ans 8 mois	61 ans 3 mois
13	00 - Istres	43 ans 6 mois	57 ans 7 mois	42 ans 3 mois	55 ans 10 mois	43 ans 6 mois	57 ans 2 mois
13	00 - La Ciotat	50 ans 9 mois	61 ans 1 mois	49 ans 5 mois	60 ans 7 mois	52 ans 5 mois	64 ans 5 mois
13	00 - Marignane	41 ans 9 mois	58 ans 6 mois	41 ans 10 mois	58 ans 2 mois	43 ans 4 mois	58 ans 5 mois
13	00 - Marseille	43 ans 3 mois	60 ans	43 ans	60 ans 9 mois	43 ans 3 mois	60 ans 8 mois
13	00 - Martigues	43 ans 9 mois	62 ans 7 mois	42 ans 6 mois	59 ans	43 ans 10 mois	62 ans 4 mois
13	00 - Miramas	39 ans 3 mois	51 ans 10 mois	41 ans 5 mois	54 ans 8 mois	43 ans 3 mois	55 ans 2 mois
13	00 - Vitrolles	40 ans	52 ans 8 mois	38 ans 8 mois	55 ans 3 mois	39 ans 11 mois	56 ans 1 mois
13	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	43 ans 9 mois	58 ans 1 mois	43 ans 3 mois	58 ans 8 mois	43 ans 9 mois	57 ans 6 mois
13	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	43 ans 6 mois	59 ans 1 mois	42 ans 10 mois	59 ans 1 mois	43 ans 10 mois	60 ans
13	03-Total zone touristique	43 ans 7 mois	58 ans 10 mois	42 ans 11 mois	58 ans 11 mois	43 ans 10 mois	59 ans 5 mois
13	04-Reste département	43 ans 6 mois	58 ans	44 ans 5 mois	60 ans	44 ans 10 mois	60 ans
2A	00 - Ajaccio	46 ans 2 mois	64 ans 1 mois	39 ans 7 mois	61 ans 7 mois	47 ans	62 ans 10 mois
2A	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	51 ans 6 mois	63 ans 4 mois	52 ans 5 mois	65 ans 11 mois	52 ans 8 mois	65 ans 2 mois
2A	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	46 ans 2 mois	64 ans 1 mois	39 ans 7 mois	61 ans 7 mois	47 ans	62 ans 10 mois
2A	03-Total zone touristique	50 ans 11 mois	63 ans 5 mois	51 ans 7 mois	65 ans 7 mois	52 ans 1 mois	65 ans
2A	04-Reste département	49 ans 11 mois	62 ans 3 mois	47 ans 2 mois	62 ans 11 mois	48 ans 9 mois	63 ans 8 mois
2B	00 - Bastia	50 ans 6 mois	52 ans 5 mois	41 ans 11 mois	61 ans 8 mois	44 ans 5 mois	67 ans 1 mois
2B	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	50 ans 7 mois	61 ans 1 mois	49 ans 3 mois	60 ans 10 mois	51 ans 3 mois	64 ans 9 mois
2B	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	50 ans 6 mois	52 ans 5 mois	41 ans 11 mois	61 ans 8 mois	44 ans 5 mois	67 ans 1 mois
2B	03-Total zone touristique	50 ans 7 mois	60 ans 10 mois	49 ans	60 ans 10 mois	50 ans 11 mois	64 ans 11 mois
2B	04-Reste département	50 ans 8 mois	66 ans 5 mois	49 ans 3 mois	68 ans 10 mois	47 ans 11 mois	66 ans 6 mois
44	00 - Saint-Nazaire	46 ans	60 ans 5 mois	45 ans 2 mois	62 ans 6 mois	46 ans 8 mois	60 ans 10 mois
44	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	51 ans 8 mois	63 ans 2 mois	51 ans 11 mois	64 ans	52 ans 5 mois	63 ans 6 mois
44	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	46 ans	60 ans 5 mois	45 ans 2 mois	62 ans 6 mois	46 ans 8 mois	60 ans 10 mois
44	03-Total zone touristique	50 ans 7 mois	62 ans 8 mois	50 ans 4 mois	63 ans 8 mois	51 ans 4 mois	63 ans
44	04-Reste département	40 ans 7 mois	57 ans 5 mois	41 ans 3 mois	58 ans 1 mois	41 ans 10 mois	57 ans 11 mois
56	00 - Lorient	42 ans 3 mois	58 ans 4 mois	44 ans 9 mois	61 ans 7 mois	45 ans	61 ans
56	00 - Vannes	47 ans 9 mois	61 ans 2 mois	47 ans 11 mois	61 ans 7 mois	48 ans	62 ans 4 mois
56	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	51 ans 6 mois	63 ans 1 mois	52 ans 3 mois	64 ans 4 mois	52 ans 3 mois	64 ans 6 mois
56	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	44 ans 4 mois	59 ans 5 mois	46 ans	61 ans 7 mois	46 ans 5 mois	61 ans 7 mois
56	03-Total zone touristique	50 ans 1 mois	62 ans 4 mois	51 ans 2 mois	63 ans 10 mois	51 ans 1 mois	63 ans 11 mois
56	04-Reste département	45 ans 4 mois	59 ans 7 mois	46 ans 5 mois	61 ans 1 mois	47 ans 5 mois	60 ans 3 mois
64	00 - Anglet	46 ans 1 mois	65 ans 5 mois	49 ans 1 mois	65 ans 8 mois	49 ans 7 mois	63 ans 11 mois
64	00 - Bayonne	46 ans 2 mois	63 ans 8 mois	43 ans 1 mois	59 ans 9 mois	46 ans 1 mois	62 ans 5 mois
64	00 - Biarritz	52 ans 2 mois	62 ans 1 mois	50 ans 3 mois	68 ans 9 mois	50 ans 9 mois	62 ans 7 mois
64	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	50 ans 2 mois	63 ans 7 mois	50 ans 10 mois	61 ans 8 mois	48 ans 11 mois	64 ans 2 mois
64	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	48 ans 1 mois	64 ans 1 mois	48 ans	65 ans 2 mois	49 ans 4 mois	63 ans 3 mois
64	03-Total zone touristique	49 ans	63 ans 11 mois	49 ans 3 mois	63 ans 9 mois	49 ans 2 mois	63 ans 7 mois
64	04-Reste département	44 ans 2 mois	59 ans 3 mois	45 ans 9 mois	60 ans 11 mois	46 ans 4 mois	60 ans 7 mois
66	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	54 ans 1 mois	63 ans 9 mois	54 ans 5 mois	65 ans 8 mois	55 ans	65 ans 10 mois
66	03-Total zone touristique	54 ans 1 mois	63 ans 9 mois	54 ans 5 mois	65 ans 8 mois	55 ans	65 ans 10 mois
66	04-Reste département	48 ans 1 mois	59 ans 11 mois	48 ans 6 mois	61 ans 5 mois	49 ans 2 mois	61 ans 1 mois
67	04-Reste département	40 ans 4 mois	59 ans 4 mois	40 ans 5 mois	60 ans 1 mois	40 ans 10 mois	59 ans 8 mois
68	04-Reste département	39 ans 8 mois	58 ans 9 mois	40 ans 8 mois	58 ans 11 mois	40 ans 8 mois	58 ans 6 mois
73	00 - Aix-les-Bains	47 ans 9 mois	61 ans 8 mois	45 ans 1 mois	65 ans 8 mois	45 ans 1 mois	63 ans 4 mois
73	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	44 ans 10 mois	64 ans	46 ans	63 ans 10 mois	46 ans	63 ans 5 mois
73	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	47 ans 9 mois	61 ans 8 mois	45 ans 1 mois	65 ans 8 mois	45 ans 1 mois	63 ans 4 mois
73	03-Total zone touristique	45 ans 5 mois	63 ans 8 mois	45 ans 10 mois	64 ans 1 mois	45 ans 10 mois	63 ans 5 mois
73	04-Reste département	42 ans 9 mois	59 ans 10 mois	41 ans 11 mois	60 ans 2 mois	43 ans 3 mois	60 ans 10 mois
74	00 - Annecy	40 ans 11 mois	58 ans 7 mois	41 ans 8 mois	63 ans 1 mois	42 ans 6 mois	61 ans 7 mois
74	00 - Thonon-les-Bains	43 ans 4 mois	60 ans 11 mois	43 ans 9 mois	61 ans 6 mois	43 ans 2 mois	61 ans
74	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	44 ans 11 mois	61 ans	45 ans 2 mois	61 ans 6 mois	46 ans 10 mois	62 ans 4 mois
74	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	41 ans 10 mois	59 ans 5 mois	42 ans 4 mois	62 ans 7 mois	42 ans 8 mois	61 ans 5 mois
74	03-Total zone touristique	44 ans 4 mois	60 ans 8 mois	44 ans 7 mois	61 ans 9 mois	46 ans	62 ans 2 mois
74	04-Reste département	40 ans 9 mois	58 ans 4 mois	39 ans 8 mois	57 ans 3 mois	40 ans 7 mois	57 ans 3 mois
85	00 - Les Sables-d'Olonne	54 ans 3 mois	65 ans 11 mois	55 ans 11 mois	66 ans 5 mois	54 ans 4 mois	65 ans 7 mois
85	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	54 ans 9 mois	66 ans 11 mois	55 ans 7 mois	67 ans 3 mois	55 ans 7 mois	66 ans 11 mois
85	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	54 ans 3 mois	65 ans 11 mois	55 ans 11 mois	66 ans 5 mois	54 ans 4 mois	65 ans 7 mois
85	03-Total zone touristique	54 ans 7 mois	66 ans 6 mois	55 ans 8 mois	66 ans 11 mois	55 ans 3 mois	66 ans 7 mois
85	04-Reste département	43 ans 7 mois	60 ans 2 mois	45 ans 4 mois	60 ans 3 mois	46 ans 2 mois	59 ans 10 mois

Pièce jointe n° 4



--

Âge moyen des acquéreurs et des vendeurs sur les marchés des appartements anciens et des maisons anciennes

Zones géographiques		Appartements anciens					
Département	libellé zone	2015		2019		2021	
		Acquéreurs	Vendeurs	Acquéreurs	Vendeurs	Acquéreurs	Vendeurs
00	France (hors IDF)	45 ans 4 mois	57 ans 5 mois	44 ans 11 mois	58 ans 2 mois	44 ans 8 mois	56 ans 10 mois
00	France (hors IDF) - Zone non touristique	43 ans 5 mois	55 ans 7 mois	42 ans 11 mois	56 ans 4 mois	42 ans 9 mois	54 ans 11 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique	49 ans 2 mois	61 ans	49 ans 3 mois	62 ans	49 ans	60 ans 10 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique (20 000 hab et +)	47 ans 4 mois	59 ans 11 mois	47 ans 2 mois	60 ans 7 mois	46 ans 9 mois	59 ans 1 mois
00	France (hors IDF) - Zone touristique (moins de 20 000 hab)	52 ans 3 mois	62 ans 8 mois	52 ans 2 mois	64 ans	52 ans 2 mois	63 ans 2 mois
05	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	51 ans 8 mois	61 ans 4 mois	51 ans 6 mois	63 ans 10 mois	50 ans 1 mois	62 ans 8 mois
05	03-Total zone touristique	51 ans 8 mois	61 ans 4 mois	51 ans 6 mois	63 ans 10 mois	50 ans 1 mois	62 ans 8 mois
05	04-Reste département	47 ans 1 mois	59 ans 1 mois	48 ans 7 mois	61 ans 4 mois	47 ans 8 mois	60 ans 5 mois
06	00 - Antibes	48 ans 1 mois	61 ans 5 mois	48 ans 9 mois	63 ans 4 mois	48 ans 7 mois	61 ans 10 mois
06	00 - Cagnes-sur-Mer	49 ans	59 ans 7 mois	49 ans 2 mois	62 ans 3 mois	49 ans 2 mois	60 ans 3 mois
06	00 - Cannes	52 ans 6 mois	64 ans 3 mois	51 ans 8 mois	65 ans 9 mois	52 ans 2 mois	63 ans 8 mois
06	00 - Mandelieu-la-Napoule	53 ans	64 ans 3 mois	49 ans 10 mois	64 ans 9 mois	52 ans 8 mois	64 ans 7 mois
06	00 - Menton	50 ans 6 mois	63 ans 6 mois	50 ans 2 mois	65 ans 9 mois	49 ans 5 mois	64 ans
06	00 - Nice	46 ans 7 mois	59 ans 10 mois	45 ans 10 mois	60 ans 7 mois	45 ans 1 mois	59 ans 3 mois
06	00 - Saint-Laurent-du-Var	43 ans 7 mois	56 ans 10 mois	44 ans 11 mois	58 ans 9 mois	45 ans 11 mois	57 ans 2 mois
06	00 - Vallauris	48 ans 6 mois	63 ans 1 mois	44 ans 9 mois	62 ans 10 mois	47 ans 11 mois	61 ans 6 mois
06	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	49 ans 5 mois	62 ans 1 mois	48 ans 10 mois	63 ans 3 mois	49 ans 2 mois	62 ans 11 mois
06	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	48 ans 4 mois	61 ans 1 mois	47 ans 8 mois	62 ans 4 mois	47 ans 8 mois	60 ans 11 mois
06	03-Total zone touristique	48 ans 1 mois	61 ans 2 mois	47 ans 9 mois	62 ans 5 mois	47 ans 9 mois	61 ans 1 mois
06	04-Reste département	44 ans 3 mois	57 ans 9 mois	43 ans 11 mois	58 ans	45 ans 2 mois	57 ans 11 mois
13	00 - Arles	47 ans 9 mois	59 ans 10 mois	45 ans 7 mois	57 ans 6 mois	47 ans 4 mois	57 ans 5 mois
13	00 - Istres	40 ans 10 mois	57 ans 10 mois	41 ans 8 mois	56 ans 11 mois	43 ans 8 mois	52 ans 4 mois
13	00 - La Ciotat	48 ans 6 mois	58 ans 7 mois	51 ans 1 mois	60 ans 3 mois	51 ans 3 mois	59 ans 4 mois
13	00 - Marignane	40 ans 3 mois	52 ans 4 mois	39 ans 8 mois	55 ans 5 mois	39 ans 6 mois	53 ans 10 mois
13	00 - Marseille	43 ans	57 ans 10 mois	42 ans 4 mois	58 ans 5 mois	41 ans 4 mois	56 ans 8 mois
13	00 - Martigues	41 ans 2 mois	55 ans 7 mois	46 ans 1 mois	55 ans 11 mois	44 ans 1 mois	55 ans 5 mois
13	00 - Miramas	41 ans 9 mois	48 ans 9 mois	38 ans 4 mois	54 ans 1 mois	39 ans 11 mois	50 ans 8 mois
13	00 - Vitrolles	42 ans 1 mois	48 ans 4 mois	43 ans	49 ans 3 mois	41 ans 2 mois	49 ans 2 mois
13	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	46 ans 11 mois	57 ans 5 mois	46 ans 6 mois	57 ans	46 ans 8 mois	56 ans 1 mois
13	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	43 ans 2 mois	57 ans 4 mois	42 ans 11 mois	58 ans	41 ans 11 mois	56 ans 6 mois
13	03-Total zone touristique	43 ans 5 mois	57 ans 5 mois	43 ans 3 mois	57 ans 11 mois	42 ans 2 mois	56 ans 5 mois
13	04-Reste département	44 ans 9 mois	55 ans 4 mois	44 ans 3 mois	56 ans 10 mois	44 ans 6 mois	55 ans 11 mois
2A	00 - Ajaccio	46 ans 1 mois	59 ans 9 mois	43 ans 4 mois	61 ans 10 mois	44 ans 10 mois	60 ans 3 mois
2A	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	51 ans	61 ans 11 mois	49 ans 7 mois	63 ans 11 mois	50 ans 8 mois	62 ans 9 mois
2A	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	46 ans 1 mois	59 ans 9 mois	43 ans 4 mois	61 ans 10 mois	44 ans 10 mois	60 ans 3 mois
2A	03-Total zone touristique	47 ans 11 mois	60 ans 6 mois	45 ans 7 mois	62 ans 6 mois	46 ans 11 mois	61 ans 2 mois
2A	04-Reste département	52 ans 10 mois	66 ans 8 mois	55 ans 1 mois	56 ans 6 mois	48 ans	56 ans 7 mois
2B	00 - Bastia	45 ans 4 mois	61 ans 1 mois	44 ans 11 mois	59 ans 4 mois	43 ans 3 mois	59 ans 11 mois
2B	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	49 ans 4 mois	59 ans 9 mois	49 ans 10 mois	60 ans 2 mois	49 ans 2 mois	60 ans 2 mois
2B	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	45 ans 4 mois	61 ans 1 mois	44 ans 11 mois	59 ans 4 mois	43 ans 3 mois	59 ans 11 mois
2B	03-Total zone touristique	47 ans 8 mois	60 ans 4 mois	47 ans 11 mois	59 ans 10 mois	47 ans 2 mois	60 ans 1 mois
2B	04-Reste département	50 ans 6 mois	67 ans 9 mois	47 ans 9 mois	66 ans	46 ans 5 mois	62 ans 2 mois
44	00 - Saint-Nazaire	47 ans 9 mois	60 ans 8 mois	50 ans 5 mois	59 ans 5 mois	48 ans 11 mois	58 ans
44	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	56 ans 3 mois	65 ans 7 mois	56 ans 6 mois	65 ans 7 mois	56 ans 2 mois	64 ans 7 mois
44	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	47 ans 9 mois	60 ans 8 mois	50 ans 5 mois	59 ans 5 mois	48 ans 11 mois	58 ans
44	03-Total zone touristique	53 ans 8 mois	64 ans 1 mois	54 ans 4 mois	63 ans 5 mois	53 ans 10 mois	62 ans 5 mois
44	04-Reste département	43 ans 4 mois	55 ans 7 mois	41 ans 2 mois	55 ans 6 mois	41 ans 4 mois	53 ans 9 mois
56	00 - Lorient	42 ans 11 mois	57 ans	43 ans 2 mois	56 ans 3 mois	43 ans 7 mois	54 ans
56	00 - Vannes	47 ans 9 mois	58 ans 4 mois	49 ans 10 mois	59 ans 9 mois	49 ans 1 mois	58 ans 5 mois
56	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	56 ans	64 ans 7 mois	54 ans 7 mois	64 ans 3 mois	55 ans 2 mois	63 ans
56	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	44 ans 11 mois	57 ans 7 mois	46 ans 2 mois	57 ans 10 mois	45 ans 10 mois	55 ans 11 mois
56	03-Total zone touristique	49 ans 2 mois	60 ans 1 mois	49 ans 8 mois	60 ans 6 mois	49 ans 7 mois	58 ans 9 mois
56	04-Reste département	42 ans	54 ans 6 mois	44 ans	54 ans 4 mois	43 ans 7 mois	51 ans 11 mois
64	00 - Anglet	48 ans 8 mois	58 ans 5 mois	46 ans 9 mois	59 ans 10 mois	48 ans 8 mois	57 ans 9 mois
64	00 - Bayonne	45 ans 4 mois	57 ans 1 mois	46 ans 10 mois	57 ans	46 ans 2 mois	53 ans 10 mois
64	00 - Biarritz	53 ans 7 mois	63 ans 4 mois	50 ans 6 mois	61 ans 5 mois	52 ans 4 mois	62 ans 10 mois
64	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	52 ans 6 mois	62 ans 4 mois	52 ans 2 mois	59 ans 4 mois	51 ans 8 mois	59 ans 3 mois
64	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	48 ans 7 mois	59 ans 4 mois	47 ans 10 mois	59 ans	48 ans 9 mois	57 ans 10 mois
64	03-Total zone touristique	50 ans	60 ans 4 mois	49 ans 1 mois	59 ans 1 mois	49 ans 10 mois	58 ans 4 mois
64	04-Reste département	42 ans 7 mois	57 ans 2 mois	42 ans 10 mois	56 ans 8 mois	43 ans 2 mois	54 ans 7 mois
66	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	54 ans 10 mois	63 ans 11 mois	54 ans 2 mois	65 ans 10 mois	54 ans 9 mois	65 ans 6 mois
66	03-Total zone touristique	54 ans 10 mois	63 ans 11 mois	54 ans 2 mois	65 ans 10 mois	54 ans 9 mois	65 ans 6 mois
66	04-Reste département	48 ans 9 mois	60 ans 2 mois	47 ans 11 mois	62 ans 8 mois	48 ans 7 mois	60 ans 7 mois
67	04-Reste département	40 ans 11 mois	52 ans 2 mois	40 ans 4 mois	53 ans 7 mois	40 ans 8 mois	51 ans 11 mois
68	04-Reste département	41 ans 2 mois	52 ans 5 mois	41 ans 9 mois	54 ans	41 ans 1 mois	52 ans 3 mois
73	00 - Aix-les-Bains	52 ans 1 mois	59 ans 8 mois	49 ans 6 mois	60 ans 6 mois	50 ans 4 mois	59 ans 6 mois
73	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	48 ans 2 mois	59 ans 9 mois	47 ans 3 mois	61 ans 9 mois	48 ans 2 mois	61 ans 4 mois
73	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	52 ans 1 mois	59 ans 8 mois	49 ans 6 mois	60 ans 6 mois	50 ans 4 mois	59 ans 6 mois
73	03-Total zone touristique	48 ans 10 mois	59 ans 9 mois	47 ans 7 mois	61 ans 7 mois	48 ans 8 mois	61 ans
73	04-Reste département	44 ans 4 mois	55 ans 5 mois	43 ans 8 mois	57 ans	43 ans 10 mois	54 ans 11 mois
74	00 - Annecy	42 ans 10 mois	56 ans 6 mois	43 ans 6 mois	56 ans 4 mois	43 ans 6 mois	55 ans 7 mois
74	00 - Thonon-les-Bains	47 ans	57 ans 1 mois	44 ans 9 mois	56 ans 10 mois	45 ans 11 mois	54 ans 3 mois
74	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	48 ans 1 mois	60 ans 2 mois	46 ans 5 mois	61 ans 8 mois	48 ans	60 ans 7 mois
74	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	43 ans 8 mois	56 ans 7 mois	43 ans 9 mois	56 ans 5 mois	44 ans	55 ans 3 mois
74	03-Total zone touristique	46 ans 3 mois	58 ans 8 mois	45 ans 2 mois	59 ans 3 mois	46 ans 3 mois	58 ans 3 mois
74	04-Reste département	40 ans 10 mois	52 ans 6 mois	40 ans 4 mois	51 ans 9 mois	40 ans 8 mois	51 ans 7 mois
85	00 - Les Sables-d'Olonne	57 ans 5 mois	66 ans 9 mois	56 ans 3 mois	65 ans 11 mois	55 ans 1 mois	65 ans 1 mois
85	01-Zone touristique (moins de 20 000 hab)	56 ans	67 ans 8 mois	55 ans 10 mois	67 ans 4 mois	54 ans 4 mois	65 ans 5 mois
85	02-Zone touristique (20 000 hab et +)	57 ans 5 mois	66 ans 9 mois	56 ans 3 mois	65 ans 11 mois	55 ans 1 mois	65 ans 1 mois
85	03-Total zone touristique	56 ans 8 mois	67 ans 2 mois	56 ans	66 ans 8 mois	54 ans 7 mois	65 ans 4 mois
85	04-Reste département	48 ans 7 mois	60 ans 5 mois	47 ans 2 mois	58 ans 10 mois	47 ans 3 mois	57 ans 3 mois