

N° 303
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre fin à la vacance des logements en zone tendue,

PRÉSENTÉE

Par M. Ian BROSSAT, Mmes Marianne MARGATÉ, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Mmes Céline BRULIN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Silvana SILVANI, Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Notre pays traverse une crise du logement grave et structurelle. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 330 000 personnes vivent sans abri, tandis que 3,8 millions de nos concitoyens sont mal logés. Parallèlement, la construction de logements, qu'ils soient privés ou publics, connaît un recul inquiétant.

Depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, aucune politique publique ambitieuse n'a été mise en œuvre pour garantir le droit fondamental à un logement digne pour toutes et tous. Pire, l'État, ces dernières années, s'est attelé à démanteler les dispositifs existants, en affaiblissant le logement social, en pénalisant les bailleurs et leurs locataires, en réduisant les aides au logement et en se désengageant des efforts nécessaires pour la rénovation énergétique des bâtiments.

En réponse à l'inaction de l'État, de nombreuses collectivités territoriales s'efforcent, dans la limite de leurs compétences et de leurs moyens, de répondre aux besoins en matière de logement. Toutefois, malgré leur engagement, ces initiatives demeurent insuffisantes sans des outils adéquats pour relever les défis majeurs que pose cette crise.

Parmi ces défis, l'augmentation des logements inoccupés s'impose comme une problématique centrale. Ces logements, qu'il s'agisse de logements vacants (frictionnel ou structurel), de résidences secondaires ou de logements occasionnels, représentent une réserve considérable qu'il est urgent de mobiliser. En particulier dans les zones où l'offre locative ne répond plus à la demande, il est impératif de remobiliser ces habitations pour accueillir des résidents à l'année.

Cette situation est particulièrement critique dans les zones touristiques comme le Pays basque, la Côte d'Azur, les côtes bretonnes ou encore la ville de Paris. Dans la capitale, les chiffres sont alarmants : chaque année, 7 000 logements supplémentaires deviennent inoccupés, privant le marché locatif privé de ressources vitales. Paris perd ainsi 8 000 résidences principales par an. Alors qu'en 2011, la ville comptait 430 000 logements occupés à titre de résidence principale, ce chiffre a chuté à 350 000

aujourd'hui. Cette réalité résulte directement de la prolifération de logements qui ne servent pas à loger durablement les Parisiennes et Parisiens. Ce phénomène se retrouve également dans d'autres territoires, où certaines communes comptent jusqu'à 70 % de résidences secondaires, rendant l'accès au logement presque impossible pour les habitants qui résident à l'année.

Le vote de la loi du 19 novembre 2024, qui a renforcé les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, constitue une avancée significative pour une gestion plus équilibrée de ces logements. Il est désormais crucial d'étendre cette dynamique à la régulation des logements vacants et des résidences secondaires.

L'objectif de cette proposition de loi n'est pas d'interdire les résidences secondaires mais de permettre leur régulation lorsque leur prolifération menace l'équilibre des territoires. Dans certaines zones, leur concentration excessive asphyxie littéralement la vie locale, rend l'accès au logement impossible pour les habitants à l'année et compromet la vitalité économique et sociale des communes.

Actuellement, le droit de l'urbanisme et de la construction n'offre aucun outil permettant de limiter directement les résidences secondaires dans les zones où elles posent problème. Les plans locaux d'urbanisme (PLU), par exemple, ne peuvent pas faire de distinction entre résidences principales et secondaires. Ce texte entend donc doter les collectivités territoriales de nouveaux leviers, comme la loi du 19 novembre 2024 l'a fait pour la régulation des constructions nouvelles dans les zones tendues.

Par ailleurs, la crise du logement s'aggrave sous l'effet du manque d'ambition des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. L'impératif social et écologique impose de rénover l'ensemble des logements d'ici 2050, mais les moyens déployés par les gouvernements successifs sont largement insuffisants. Les règles de financement évoluent constamment, les aides aux particuliers stagnent et les investissements publics pour le parc social se réduisent.

Ce désengagement a des conséquences directes : des conditions de vie dégradées pour de nombreux habitants, qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires, et une augmentation de la vacance des logements faute de rénovations. L'interdiction prochaine de mise en location des logements classés F et G au 1^{er} janvier 2025, bien que nécessaire pour lutter contre l'habitat indigne et réduire l'empreinte écologique, pourrait également entraîner le retrait de nombreux biens du marché locatif si les moyens pour leur rénovation ne sont pas adaptés.

Actuellement, les aides de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) sont largement sous-dimensionnées. Le plafond des travaux éligibles, fixé à 25 000 euros, est loin de couvrir les coûts réels, qui dépassent souvent 50 000 euros pour des rénovations globales de passoires thermiques. Ce décalage explique le faible nombre de rénovations globales réalisées chaque année : seulement 70 000 logements, alors que la Stratégie nationale bas carbone fixe un objectif dix fois supérieur, à 700 000 logements par an.

Ce retard a des répercussions alarmantes : la vacance des logements risque de s'aggraver, ajoutant au parc immobilier plusieurs centaines de milliers de biens inutilisables. Une véritable politique d'accompagnement par des professionnels est indispensable, de la phase de conception des travaux jusqu'à leur réalisation. Cela suppose que l'ANAH puisse prendre en charge intégralement les frais d'accompagnement, aujourd'hui partiellement supportés par les propriétaires, ce qui freine le lancement des projets.

Il est donc urgent de revoir le financement de l'ANAH et d'allouer à cet organisme des ressources nouvelles, représentant plusieurs milliards d'euros par an, afin de cofinancer un nombre beaucoup plus important de rénovations globales. En complément, nous appelons à l'élaboration d'une loi de financement pluriannuelle dédiée à la rénovation écologique des bâtiments.

Dans l'attente, cette proposition de loi prévoit plusieurs leviers financiers immédiats pour renforcer les moyens de l'ANAH et répondre aux besoins de rénovation de manière plus ambitieuse et efficace.

Partout en France, les réalités locales attestent de l'ampleur de cette crise, qu'un rapport de la Fondation Abbé Pierre a qualifiée en 2024 de véritable « bombe sociale » ayant désormais explosé.

Malgré le soutien des deux chambres du Parlement, plusieurs amendements fiscaux visant à réguler les logements vacants et les résidences secondaires n'ont pas été intégrés dans la version finale de la loi de finances pour 2025. Le large soutien des parlementaires à ces mesures montre qu'un consensus est possible autour de dispositifs permettant de mobiliser une partie de ces logements inoccupés, au bénéfice des communes et de leurs habitants.

Cette proposition de loi vise à mettre en œuvre une série de mesures concrètes pour favoriser la remise en usage des logements inoccupés dans les zones tendues, en ciblant particulièrement les logements vacants de manière structurelle et l'expansion non maîtrisée des résidences secondaires dans des territoires souffrant d'un déficit criant de logements accessibles

dans le parc privé. Consciente de la diversité des réalités locales, cette initiative ne prétend pas imposer une solution uniforme sur tout le territoire. Au contraire, elle a pour ambition d'offrir aux collectivités territoriales une boîte à outils complète pour réguler et mobiliser leur parc immobilier vacant, afin de répondre efficacement aux besoins des populations locales.

Ainsi, dans le cadre des compétences partagées définies par l'article 34 de la LOLF et en cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette proposition de loi propose une série de dispositions fiscales permettant aux collectivités territoriales de mettre en place une fiscalité incitative à la remise sur le marché des biens laissés durablement vacants, réguler la prolifération des résidences secondaires et identifier de nouveaux circuits de financement en faveur de la rénovation énergétique des logements, sans bouleverser l'équilibre budgétaire.

L'article 1 prévoit la fusion de trois taxes existantes – la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

L'article 2 propose de dissocier le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation sur la CVAE. Cette mesure a pour objectif de redonner aux collectivités territoriales une pleine autonomie dans la fixation des taux, leur permettant ainsi d'adapter la fiscalité locale aux spécificités et aux besoins de leurs territoires.

Pour rendre ces taxes véritablement incitatives, **l'article 3** prévoit de tripler leurs plafonds actuels. Les taux aujourd'hui trop faibles empêchent ces outils fiscaux d'atteindre leur potentiel en matière de régulation et de remobilisation des logements vacants. La lutte pour la remobilisation des logements inoccupés ne peut être dissociée de leur rénovation. Un grand nombre de ces biens sont vacants parce qu'ils sont inhabitables ou sur le point de devenir interdits à la location en raison de leur inefficacité énergétique (notamment les logements classés F et G). Bien que l'argent public n'ait pas vocation à pallier le désinvestissement des propriétaires, il est essentiel que l'État puisse faciliter la rénovation de ces biens.

L'article 4 ouvre de nouvelles sources de financement pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en majorant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les biens les plus onéreux. Cette mesure permettra de générer des ressources supplémentaires pour soutenir la rénovation énergétique des logements inoccupés.

L'article 5 offre aux communes la possibilité d'augmenter les DMTO lorsqu'un bien acquis est transformé de résidence principale en résidence

secondaire. Les recettes additionnelles générées seraient directement fléchées vers l'ANAH, garantissant un soutien accru à la rénovation du parc immobilier.

L'article 6 donne aux collectivités territoriales la possibilité de restreindre la création de nouvelles résidences secondaires. Cette mesure se veut proportionnée à l'objectif de garantir le respect du droit au logement.

L'article 7 constitue le gage financier.

Proposition de loi visant à mettre fin à la vacance des logements en zone tendue

Article 1^{er}

- ① Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 232 est abrogé ;
- ③ 2° L'article 1407 est ainsi modifié :
- ④ a) Le I est ainsi modifié :
 - ⑤ – au 1°, le mot : « meublés » est supprimé ;
 - ⑥ – il est ajouté un 4° ainsi rédigé :
 - ⑦ « 4° Pour les locaux non meublés affectés à l'habitation, 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. » ;
 - ⑧ b) Le II est complété par un 6° ainsi rédigé :
 - ⑨ « 6° Les locaux mentionnés au 4° du I, en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable, ou lorsque la commune ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre compétent, décide par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis*, pour la part qui lui revient, de ne pas soumettre ces locaux à l'imposition prévue au I. » ;
 - ⑩ c) Il est ajouté un IV ainsi rédigé :
 - ⑪ « IV. – En cas d'imposition erronée à la taxe prévue au I du présent article, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées aux articles L. 2332-2 et L. 3332-1-1 du code général des collectivités territoriales. »
 - ⑫ 3° L'article 1407 *bis* est abrogé ;

- ⑬ 4° Le I de l'article 1407 *ter* est ainsi modifié :
- ⑭ a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ⑮ « 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, 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 sur les résidences secondaires et autres locaux non affectés à l'habitation principale due au titre des locaux mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article 1407. »
- ⑯ b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑰ « Un décret fixe la liste des communes où cette majoration peut être 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 au premier alinéa du présent I. » ;
- ⑱ 5° À la seconde phrase du premier alinéa du I de l'article 1408, les mots : « l'imposition mentionnée à l'article 1407 *bis* » sont remplacés par les mots : « les locaux mentionnés au 4° du I de l'article 1407 ».

Article 2

- ① Le *b* du 1 du I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts est ainsi rédigé :
- ② « *b*) Soit faire varier librement entre eux les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et de la cotisation foncière sur les entreprises. Dans ce cas, le taux de cotisation foncière des entreprises :
- ③ « Ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces deux taxes pour l'année d'imposition ;

- ④ « Ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale soit à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou à celle du taux moyen pondéré des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.
- ⑤ « Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. »

Article 3

- ① I. – À la seconde phrase du IV de l'article 232 du code général des impôts :
- ② 1° Le taux : « 17 % » est remplacé par le taux : « 50 % » ;
- ③ 2° Le taux : « 34 % » est remplacé par le taux : « 100 % ».
- ④ II. – Au premier alinéa de l'article 1407 *ter* du code général des impôts, le taux : « 60 % » est remplacé par le taux : « 300 % ».

Article 4

- ① L'article 1594 D du code général des impôts est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Le taux peut être majoré de 1 % lorsque le prix du bien est supérieur à 2 millions d'euros, de 3 % lorsqu'il est supérieur à 3 millions d'euros et de 6 % lorsqu'il est supérieur à 4 millions d'euros.
- ③ « Le produit de cette majoration est affecté à l'Agence nationale de l'habitat mentionnée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 5

- ① L'article 1584 *bis* du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le conseil municipal peut également, sur délibération, accroître le taux de taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière jusqu'à 10 % pour les mutations de biens à l'usage de locaux d'habitation pour lesquels il n'est pas pris, dans l'acte authentique, l'engagement de les affecter pour une durée minimale de six ans à compter de la date d'acquisition, à l'usage de résidence principale ou à la location dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs.

- ③ « Le produit de cette majoration est affecté à l'Agence nationale de l'habitat mentionnée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 6

- ① Dans les communes dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, le conseil municipal peut interdire la transformation d'un logement meublé affecté à l'habitation principale en logement non affecté à l'habitation principale.
- ② Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 7

- ① I. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales résultant de la présente loi est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – La charge pour l'État résultant de la présente loi et du I du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.