



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Mission relative à la lutte contre l'attrition des résidences principales
dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental**



IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



1. La mission

- « Dresser en Corse et sur des zones représentatives du territoire continental un état des lieux » **hors** « les principales métropoles » . « Poser un diagnostic solide de ces phénomènes et identifier des solutions »
- 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 »
- Proposer « des **évolutions des dispositifs fiscaux** pour favoriser la production de nouveaux logements destinés à l'occupation à titre de résidence principale ou pour 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 »

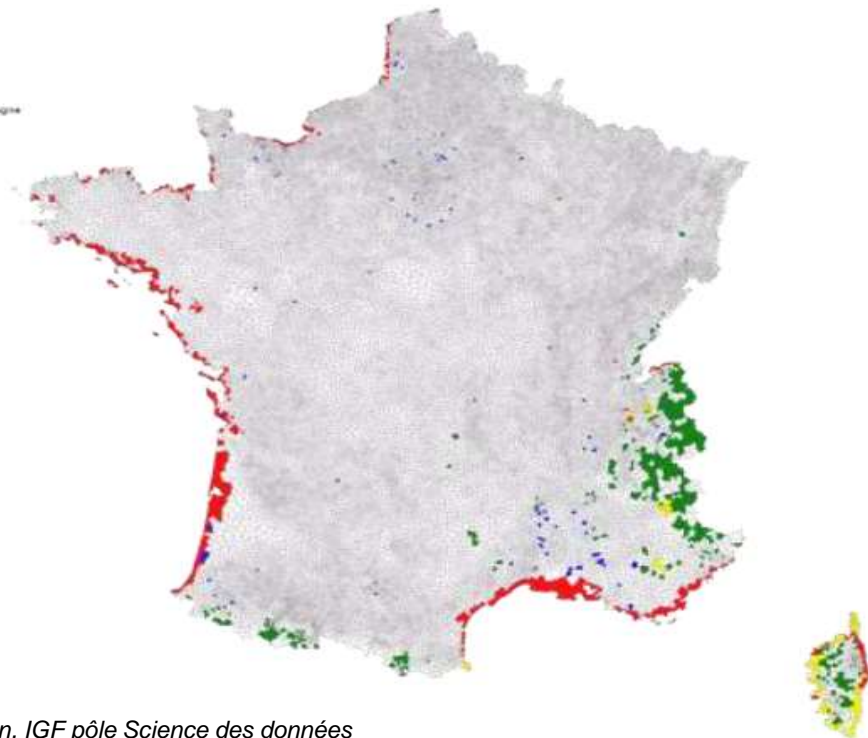
2. Qu'est ce qu'une « zone touristique » ?

- Absence de définition juridique de la notion de zone touristique et **insuffisance des catégories juridiques** « commune touristique » et « station classée de tourisme » définies par le code du tourisme
- Travail **d'identification des zones touristiques** à partir de variables objectives permettant de qualifier la « *touristicité* » des communes
 - ✓ Part de l'activité touristique dans l'activité locale et saisonnalité (TVA, DPAE)
 - ✓ Statut d'occupation des logements: logements vacants, résidences secondaires
 - ✓ Capacités d'hébergement touristiques (INSEE)
 - ✓ Tensions sur le marché immobilier (DVF)
 - ✓ Appartenance à une zone loi Littoral ou loi Montagne

2. Qu'est ce qu'une zone touristique?

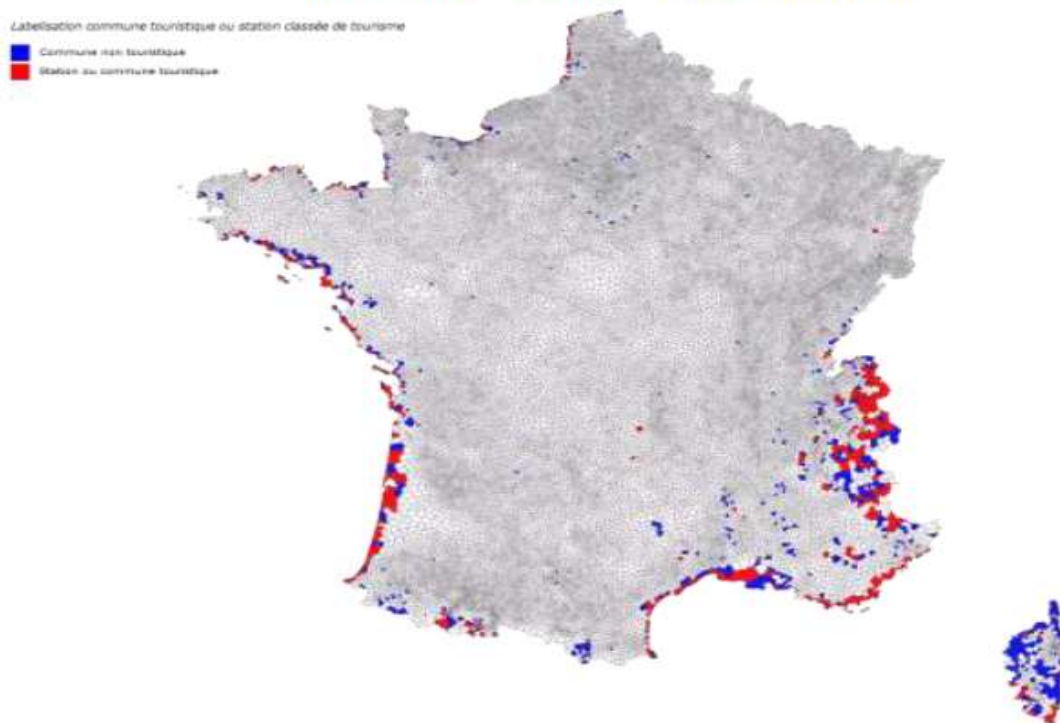
- Analyse systématique des 36 000 communes hors OM avec quatre algorithmes de « *clustering* » (K-means, CAH, DBSCAN, Fuzzy K-means) permettant d'identifier des proximités et écarts selon les variables choisies et d'approcher la notion de « *touristicité* »
- Une fois les *clusters* touristiques identifiés, ajout d'un critère prix $> 2000 \text{ €/m}^2$ pour écarter des communes de moyenne montagne ou rurale « non tendues »
- Hors les métropoles Marseille, Nice et Toulon, **identification de 1027 communes** (4,4 M d'habitants) dont
 - ✓ 581 loi littoral, 442 loi Montagne, 97 loi Montagne + loi Littoral
 - ✓ 431 « touristiques » ou « stations classées de tourisme »
 - ✓ 596 ne relevant pas d'un classement code du tourisme

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



Source : Mission, 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. Les caractéristiques logement des zones touristiques

- Une proportion de logements individuels (46,1%) plus faible (56,4% non touristiques) mais fortes disparités littoraux sud/ouest et montagne
- Une progression (+10,5% de 2008 à 2018) du nombre de nouveaux logements similaire aux autres territoires (+11% zones non touristiques) **mais**
- Une vacance de logement (4,6%) beaucoup plus faible (8,5% non touristiques) – Insee 2018
- Un taux de vacance de longue durée (2,1%) beaucoup plus faible (3,7%) – LOVAC 2020

3. Les caractéristiques logement des zones touristiques

- Une proportion de résidences secondaires (39,9%) beaucoup plus élevée (6,2% non touristiques)
- Une stabilité du taux de résidences principales (55,5%) dans l'ensemble formé par les communes identifiées touristiques, de 2008 à 2018, **mais des disparités sensibles:**
 - ✓ Littoral atlantique hors Bretagne +4%
 - ✓ **Bretagne et Normandie -2%**
 - ✓ **Littoral méditerranéen et Corse -1%**
 - ✓ **Montagne -1%**
 - ✓ Autres 0%
- Résidences principales zone non touristique (85,4%): -2% de 2008 à 2018

3. Les caractéristiques logement des zones touristiques

- Un taux annuel de transactions (2,4%) sur le parc similaire (2,2% non touristiques) **mais une hausse des prix immobiliers (+20,6% de 2017 à 2021) plus dynamique (+16,4% non touristiques)**
- Des prix moyens au m² des logements (3 032 €) plus élevés (1 798 € non touristiques)
- Des loyers en moyenne (11,99€/m²) plus élevés (10,62€/m² non touristiques)
- Une part de primo-proprétaires et primo-locataires plus faible (3,6% et 4,5%) qu'ailleurs (5% et 9,7% non touristique)
- **Un revenu annuel médian légèrement supérieur (22 285 € /21 565 € non touristiques) mais un ratio prix au m²/revenu médian (14%) beaucoup plus élevé (8,5% non touristiques), ce qui rend difficiles l'achat et la location pour les résidents locaux.**

3. Les caractéristiques logement des zones touristiques

- Un **taux de logement social deux fois moins élevé** (6,8%) qu'ailleurs (13,7%)
- **Des communes davantage carencées SRU que la moyenne** de l'ensemble des communes SRU: elles représentent 23% des communes carencées alors que les communes touristiques soumises à la loi SRU représentent moins de 11% des communes soumises à la loi SRU
- 9,6% des communes touristiques ne comprennent aucun logement social
- Une **demande de logement social non satisfaite** (ratio nombre de demandes/nombre d'attributions de logements 6,51%) **plus élevée** (5,09%)
- Un **délai d'attente de logement social** (part de logements sociaux attribués à des ménages dont la demande a été déposée il y a moins d'1 an: 52,9%) **plus élevé** (62,2% non touristiques): **ce délai y a aussi progressé plus vite qu'ailleurs de 2018 à 2021** .

3. Les caractéristiques logement des zones touristiques

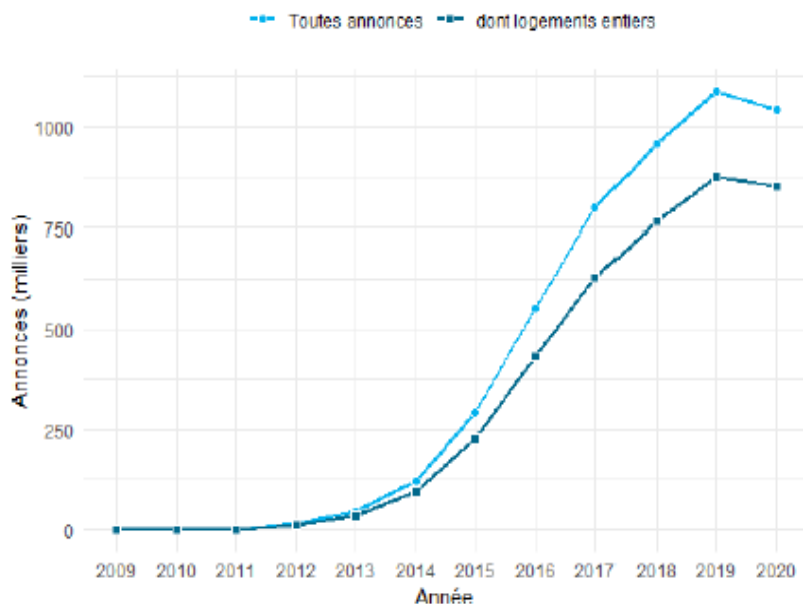
Une demande globale de logement haussière sur ces zones

- Dynamisme démographique sur les zones littorales de l'ouest et du sud du territoire métropolitain (soldes migratoires positifs)
- Phénomène d'exode urbain post crise Covid: « petits flux, grands effets » (étude Puca)
- Développement de l'habitat polytopique avec l'essor du télétravail ou, suite à la crise Covid, une plus forte tendance des ménages qui le peuvent à s'éloigner périodiquement des conurbations denses
- Développement d'une forte concurrence des usages des logements: résidence principale/résidence secondaire/location touristique
- Solvabilisation de la demande d'acquisition de résidences secondaires mais aussi principales par les revenus tirés de location saisonnière

3. Les caractéristiques logement des zones touristiques

- Une progression de la distance domicile-travail (+60,6% de 2008 à 2018) plus importante qu'ailleurs (+26,5% non touristique)
 - Une part des travailleurs résidant à l'extérieur de la commune (53,4%) plus élevée qu'ailleurs (49,1% non touristiques)
- ➔ Déport des lieux de résidence des actifs vers l'arrière pays littoral ou les fonds de vallée en montagne (avec une difficulté spécifique pour les stations de ski d'altitude peu adaptées à une vie/économie résidentielle et familiale à l'année)
- ➔ Des conséquences sur marché du travail local et pour la production des services publics et privés nécessaires à la population résidente (plus âgée qu'ailleurs)
- ➔ Des élus partagés entre l'apport économique du tourisme et le besoin de logement de la population locale

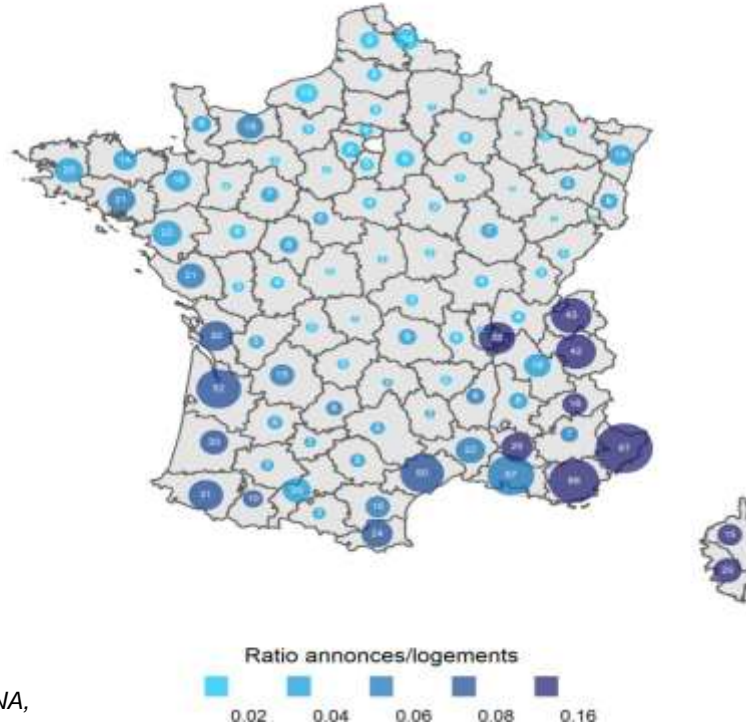
4. L'impact du développement des locations meublées de courte durée sur les marchés du logement



Le changement d'échelle permis par les plateformes numériques renouvelle les modèles commerciaux plus classiques des « garnis » ou de la location saisonnière, mais elles ne restent qu'un outil d'intermédiation / de transaction.

Ce nouveau marché a des effets positifs (tourisme+, revenus+) mais aussi négatifs : en particulier, dans les zones tendues où ces locations de CD se sont massifiées, **l'impact sur le logement est avéré par la littérature économique, notamment via la hausse des prix de l'immobilier.**

4. L'impact du développement des locations meublées de courte durée sur les marchés du logement

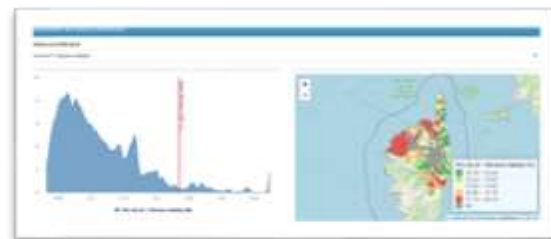


Source : DHUP, AirDNA,

5. Un tableau de bord des tensions immobilières

- Identification des variables (open data principalement) et les niveaux de comparaison pertinents lors d'un « hackathon » le 21 avril @ Bercy grâce à CGDD, DHUP, CEREMA, Insee, DGFIP, et pôle Data science IGF
 - Au niveau commune/ EPCI/ département avec comparaisons nationales
 - Bases de données mobilisées: recensement Insee, DVF, « carte des loyers » (DHUP/SeLogger/LeBonCoin/PAP), Filosofi (Insee), Sitadel, LOVAC
- ➔ Développement d'une application numérique par le pôle Data science de l'IGF

<https://tensions.lab.sg-dev-nubonyxia.sep.nuage01.fi.francecloud.rie.gouv.fr/>



4. L'impact du développement des locations meublées de courte durée sur les marchés du logement

- Un type de location beaucoup plus attractif que la location nue en résidence principale :
 - ✓ rentabilité supérieure,
 - ✓ flexibilité, sécurité
 - ✓ avantage fiscal
 - Un développement favorisé par les plateformes numériques d'intermédiation/transaction qui ont simplifié, fluidifié et sécurisé l'attrait, pour les bailleurs, de ce type de location
- ➔ **Raréfaction de l'offre de logement en résidence principale**
- ➔ **Impact à la hausse des prix des loyers et du foncier**

6. Un benchmark international

- Principaux pays analysés: Australie, Danemark, Grèce, Italie, Portugal
- À l'instar de la France (déclaration, enregistrement, autorisation de changement d'usage, obligation de compensation, limitation du nombre de nuitées), plusieurs pays ont mis en place des dispositifs de régulation de la location meublée de courte durée (mise en place de quotas, restrictions/interdictions de certains types de location)
- Plusieurs pays ont également mis en place des restrictions à l'acquisition de logements par les non-résidents (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande). Il existe de telles restrictions même au sein de l'UE (Danemark, Malte).
- La Suisse a par ailleurs mis en place un quota communal de 20% de résidences secondaires au maximum (Lex Weber, 2016) dans certains cantons.

Les tensions sur le logement sont manifestes en Corse et renforcées par le poids du tourisme dans l'économie locale

La Corse présente des difficultés comparables aux autres zones touristiques de métropole, renforcées par l'insularité dans certains domaines, en particulier :

- une croissance régulière de la population permanente ces dernières années qui amplifie le besoin en résidences principales. Cette population réside principalement à proximité des zones littorales qui sont le poumon économique de l'île.
- Un revenu des habitants qui a progressé mais moins rapidement que les prix de l'immobilier. Un revenu moyen parmi les plus faibles, des disparités plus fortes dans les revenus (forte proportion d'IFI), et un taux de pauvreté parmi les plus élevés de France.
- Une faiblesse du parc de logements sociaux
- Un développement foncier contraint par la surperposition des lois littoral, montagne et le zéro artificialisation nette.

Les tensions sur le logement sont manifestes en Corse et renforcées par le poids du tourisme dans l'économie locale

On constate:

- Une part significative du parc de résidences secondaires (72 000 habitations sont déclarées comme secondaires soit 28,8 % du parc de logements, 3 fois plus que la moyenne nationale)
- Un fort de détention de ces RS (37%) par des résidents insulaires, des propriétaires étrangers peu nombreux (8%). Forte importance des bi-résidences (RS située à 69 mn en moyenne de la RP).
- Proportion de logements détenus par des personnes morales difficile à estimer.
- Des difficultés foncières historiques, qui se résorbent progressivement notamment grâce aux travaux du GIRTEC. La mise en œuvre du PADDUC et des PLU est lente et freine les évolutions foncières.
- Un parc de logements anciens dans certaines villes qui ne répondent plus aux normes de logements recherchés dans les résidences principales (vieux Bastia par exemple)
- Des logements créés pour des résidences principales avec le soutien de dispositifs fiscaux (Robien, Scellier, Pinel) qui se transforment progressivement en résidence secondaire support à de la location de courte durée.

Les tensions sur le logement sont manifestes en Corse et renforcées par le poids du tourisme dans l'économie locale

On constate:

- Un rôle majeur du tourisme dans l'économie de l'île qui complexifie les arbitrages entre le développement de cette activité et le besoin de logements des résidents permanents.
- Une activité de meublés touristiques peu régulée actuellement, qui permet de drainer une clientèle hors saison, à des périodes où certains hôtels sont fermés, mais qui les concurrence en pleine saison avec moins de contraintes normatives d'exploitation. Certains hôtels n'ont pas pu faire les investissements pour répondre aux nouvelles attentes de la clientèle en comparaison avec ce qui a pu être fait en Italie par exemple et sont de ce fait en concurrence directe avec les meublés de tourisme.
- Des difficultés accrues pour loger les saisonniers qui ne sont pas tous originaires de l'île.
- Nota : la loi de finances 2023 intègre certaines mesures spécifiques pour la Corse et une mesure sur la majoration de taxes sur les résidences secondaires.

Les propositions de la mission

De nature fiscale (1)

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 1er 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 ».

Les propositions

De nature fiscale (2)

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

Les propositions

De nature fiscale (3)

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.

Les propositions

Pour les collectivités territoriales

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.

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.

Les propositions de la mission

Favoriser le logement social dans les zones touristiques

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).

Les propositions de la mission

Observer et faciliter la régulation du marché des meublés touristiques

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.

Les propositions de la mission

Portant sur divers domaines

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 oeuvre l'industrialisation et la pérennisation du tableau de bord des tensions sur le logement établi par la mission.