

# Mobiliser les logements vacants

## Une fausse bonne idée ?

*À la lecture des statistiques de l'Insee, on est souvent étonné de découvrir l'existence de taux importants de logements vacants, y compris dans des localités où le manque de constructions est dénoncé par ailleurs. Explications.*

Régulièrement outre l'éternelle « crise du logement » qui fait l'objet d'avis controversés, le sujet des logements vacants est agité comme une ressource mobilisable permettant d'accueillir les populations mal logées. Il est vrai que depuis 2007, le nombre de logements vacants a régulièrement augmenté passant de 6 % du parc total à plus de 8 % en 2014.

Cette fausse bonne idée a pourtant fait l'objet de rapports la remettant en cause et ce dès 1979 avec un premier article de l'Insee, sous la signature de MM. Fabre et Nicol<sup>1</sup>. Ce n'est pas le stock qu'il convient de mesurer en termes de logements vacants, mais le flux de logements non occupés. Il apparaît ainsi que, souvent, les logements vacants ne sont pas tous des logements disponibles.

Par la suite, plusieurs rapports ont évoqué le sujet de la vacance. Celui de 1992 par MM. Coloos et Robert<sup>2</sup> concluait que l'« analyse de la vacance révèle de nombreuses difficultés et conduit à rejeter les idées trop simplistes sur le phénomène. Le parc de logements vacants ne correspond pas à une offre disponible en totalité ». De même un rapport rédigé par M. Noël<sup>3</sup> au début de 1993 aboutissait à la double conclusion que les « logements vacants n'ont pas vocation, par principe, d'accueillir les mal-logés ni ne constituent un gâchis. »

En 2015 une mission confiée conjointement à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du

développement durable a eu pour objectif d'évaluer les politiques publiques menées en matière de mobilisation des logements et des bureaux vacants<sup>4</sup>.

D'abord quelques définitions simples à propos de la vacance qui se classe en deux catégories :

- la vacance frictionnelle elle-même subdivisée en une vacance de rotation (entre deux locataires), une vacance d'entretien (pour des travaux légers de rénovation) et une de sortie du marché locatif en attente de démolition ;
- la vacance structurelle qui se décompose elle-même en une vacance d'inadaptation exigeant des travaux lourds de modernisation, une vacance dite de blocage résultant du déroulement de procédures successorales en cas d'héritage ; enfin la vacance choisie liée à la volonté de ne pas mettre le logement sur le marché.

Quelques mots aussi sur les sources disponibles en matière de mesure de la vacance qui sont principalement au nombre de deux :

- le recensement de la population qui agrège les logements dans une catégorie résiduelle regroupant ceux ne pouvant être classés en résidences principales et secondaires mais qui ne distinguent pas le type de vacance à laquelle ils sont soumis (frictionnelle et structurelle) ; le recensement de 2013 a mis en évidence le nombre considérable de 2,64 millions de logements vacants ;
- les bases fiscales liées à la mise en place en 1998 de la taxe sur les logements vacants (TLV) qui s'est progressivement enrichie de modifications ; elles ras- ➔

<sup>1</sup> « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles » François Fabre et Christian Nicol in *Économie et statistique*, n°107, janvier 1979

<sup>2</sup> « Rapport sur le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat de Paris, Lyon et Marseille », MM. Coloos et Robert, ministère du Logement, 1992.

<sup>3</sup> « Rapport sur le fonctionnement du marché du logement et de la vacance » établi pour le ministère du Logement par M. Noël avec le concours de M<sup>me</sup> Dujols et MM. Lacroix, Massot et Vorms.

<sup>4</sup> « Rapport d'évaluation des politiques publiques sur le logement et la vacance », IGF-CGEDD, janvier 2016, Anna Boquet, Jean-Louis Helary, Paul Sauveplane et Alain Weber.

→ semblent les logements d'habitation réputés vacants au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année pour lesquels aucun avis d'imposition au titre de la taxe d'habitation (TH) n'est émis ; cette méthode aboutit nécessairement à une surestimation puisque ces avis concernent pour les résidences principales des annexes inhabitables (parkings et piscines par exemple) mais soumises à la TH ; en 2013, ce sont plus de 3 100 000 logements qui ont ainsi été classés comme vacants et donc soumis à la TLV.

Dans les deux cas on estime un stock et non un flux, ce qui ne permet donc pas d'apprécier les logements réellement mobilisables pour la location.

La mission a également eu accès à la base des compteurs ERDF. Seul le nombre de compteurs inactifs permet de donner une idée de la limite inférieure du nombre de logements vacants. En 2015 celui-ci était d'un peu plus de 2 000 000 de compteurs. Les autres données ne sont pas exploitables car non mises à jour et trop agrégées.

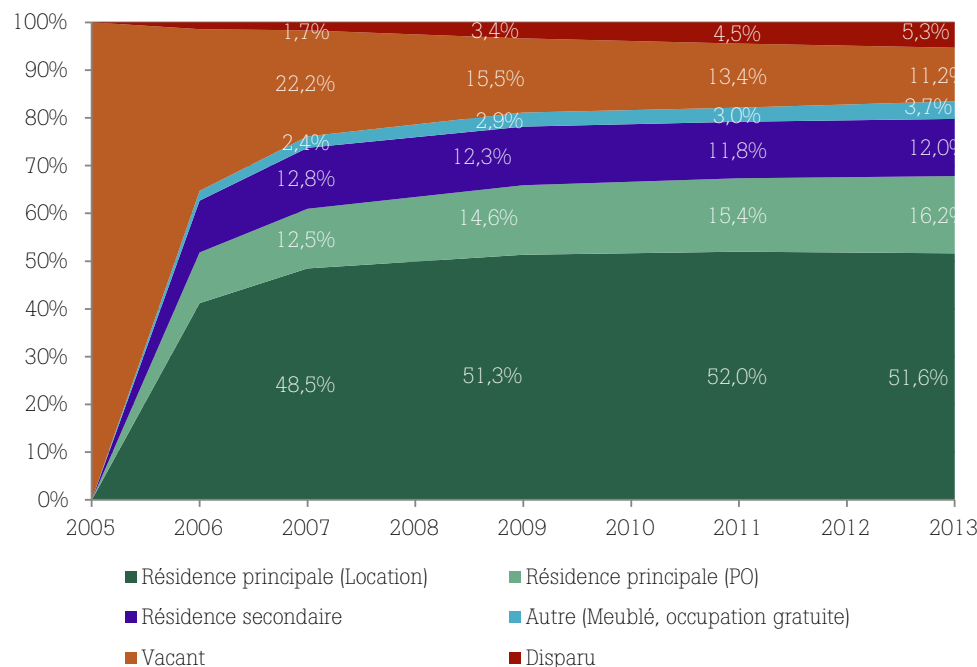
On ne peut donc qu'estimer le nombre de logements susceptibles d'être vacants sur les marchés. Ainsi une évaluation pour 2014 a été faite autour de 230 000 logements vacants au-delà de 2 ans susceptibles d'être mobilisés, soit sur les seules zones tendues (A, A<sup>bis</sup> et B1) environ 130 000. Michel Mouillart<sup>5</sup> avait estimé pour sa part une enveloppe comprise entre 150 000 et 250 000 logements par an pouvant être remis sur le marché à court terme.

On est donc dans des ordres de grandeur identiques ce qui montre, à défaut d'études contradictoires, que le nombre de logements vacants pouvant être mobilisés reste très limité. Rappelons que le parc de logements en France est de l'ordre de 35 millions d'unités, ce qui ramène le poids de ce gisement potentiel à une grandeur de l'ordre d'à peine 1 % correspondant d'ailleurs assez curieusement à l'accroissement annuel du parc national.

L'évaluation du nombre des logements vacants est d'autant plus difficile à cerner que le paramètre de la vacance est un bon indicateur de la fluidité des marchés locaux ce qui nécessite des études territorialisées fines permettant de cadrer au plan local les données issues des bases nationales. Or celles-ci sont rares, seule la métropole de

Graphique n°1. Évolution du devenir des logements qui étaient vacants à Paris en 2005.

Source : Calculs mission IGF-CGEDD, données FILOCOM-SOeS. L'année 2006 est reconstruite par extrapolation des résultats de l'étude SOeS de 2013.



Lille a entrepris en 2014 une telle investigation afin de définir une politique propre à inciter les propriétaires à louer leurs biens immobiliers.

Enfin d'une analyse portant sur le paramètre de la durée de vacance, la mission a pu observer qu'entre 2007 et 2013, la durée de la vacance a diminué même si ce phénomène se reproduit plus souvent. En d'autres termes la vacance, sur un marché donné, traduit l'état de l'offre disponible agrégeant des paramètres aussi divers que l'âge des constructions, le confort des logements, leur localisation. Cela illustre donc la difficulté des propriétaires à avoir un locataire correspondant à leurs attentes.

En outre au-delà de deux ans sur une ville comme Paris, qui est parmi les zones tendues l'une des plus difficiles, on constate que la vacance se stabilise fortement. C'est ce que le graphique n°1 montre par exploitation du suivi temporel de la base des données relatives aux logements vacants. Ainsi sur un stock disponible de logements vacants au bout de 2 ans on s'aperçoit que près de un sur deux est remis en location, que respectivement 12 % sont d'une part classés en résidence principale par le propriétaire occupant ou en résidence secondaire et qu'enfin 22 % sont encore vacants. De fait ce nombre évolue peu par la suite.

De ces constats la mission a retenu que la territorialité de la vacance est un facteur

essentiel. Il est donc pénalisant pour la définition de leurs politiques que les collectivités n'abordent pas ce phénomène dans l'élaboration de leurs programmes locaux de l'habitat (PLH). C'est pourquoi la mission s'est attachée à établir une esquisse de typologie des zones à risque au regard de la vacance.

Le tableau n°1 établit une esquisse de typologie de classement de 469 unités urbaines au sens de l'Insee, par agrégation d'une série d'indicateurs comme l'âge des logements, leur état donné selon les bases fiscales, l'importance et la durée de la vacance, le taux de chômage et les résultats obtenus du recensement de 2013 en termes de variation de population.

Ce sont cinq types de zones qui ont été ainsi définis.

- Les secteurs géographiques en décroissance démographique où le stock de logements disponibles tombe très vite en obsolescence du fait de la construction de nouveaux habitats sans réelles démolitions de l'existant qui a perdu de sa valeur.
- Les zones de vacance durable qui regroupent des agglomérations dotées de parcs de logements souvent anciens et très dégradés situés en centre-ville. Les efforts de revitalisation de ces quartiers ont tardé et les réhabilitations de logement n'ont pas suivi souvent liés à des propriétaires

5 « À propos des logements vacants », article de Michel Mouillart, juillet 2017, ODI.

## Tableau n°1. Typologie des zones à risques de vacance.

Source : Mission IGF-CGEDD.

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

sans moyens financiers. Saint-Étienne en est l'exemple emblématique au point où par exception aux autres, l'établissement public d'aménagement mis en place en 2008, a lancé un vaste programme de réhabilitation du centre ancien.

- Les agglomérations où une forte concurrence entre le centre-ville, en voie de dégradation, et les couronnes successives de sa périphérie qui connaissent un développement plus ou moins marqué en fonction de leur éloignement du centre. Le cas de Chalon-sur-Saône est assez symbolique dans la mesure où le Plan local d'urbanisme (PLU) avait essayé d'organiser ce développement autour de pôles bien définis sur le territoire de la communauté, tout en s'avérant en revanche incapable de le maîtriser aux abords immédiats des limites communautaires. Gageons que la nouvelle carte des intercommunalités mise en œuvre il y

a un peu plus d'un an repoussera un peu plus les limites de ce type de développement mal géré, mais tant que la délivrance des permis de construire restera de la compétence des communes rien n'évoluera de façon significative en la matière.

- Les deux autres types de zones ne connaissent que de la vacance frictionnelle dont on a vu que le gisement constitué par les logements vacants reste limité. De fait ce sont dans ces agglomérations que la mobilisation des logements privés est la plus nécessaire ainsi que la libération de fonciers à construire. On peut ajouter que c'est dans ces deux types de territoires que les dispositifs du type « solibail » peuvent être mis en œuvre avec intérêt afin de sécuriser les propriétaires qui pourraient mettre leur bien en location, mais craignent de sauter le pas pour devenir bailleurs.

En résumé il apparaît urgent d'inscrire le suivi de la vacance dans les observatoires

locaux au même titre que le montant des loyers. C'est là une nécessité d'autant plus grande pour assurer une meilleure connaissance des marchés locaux de l'habitat. Cela passe indubitablement par la mise à disposition des données fiscales. ■