



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DOSSIER DE PRESSE

Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique

DE NOUVELLES MESURES
POUR DONNER AUX ÉLUS LOCAUX
LES MOYENS DE TROUVER
LE BON ÉQUILIBRE



Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique



La France est la première destination mondiale. Est-ce que pour autant nous devrions nous en contenter et nous reposer sur nos acquis ? Certainement pas. Cette première place nous oblige à assurer la meilleure des qualités d'accueil aux touristes mais aussi aux habitants. Pour cela, il nous faut avoir une vision à long terme des évolutions du tourisme et entamer dès maintenant des transitions notamment en ce qui concerne le logement et son accessibilité. Il ne peut y avoir de développement du tourisme sans harmonie entre touristes et habitants locaux d'une part et sans équilibre entre logements touristiques et logements à l'année d'autre part.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement est soucieux de trouver un équilibre entre l'impact économique du développement des meublés et le respect des équilibres économiques et sociaux locaux. Il était nécessaire d'aller encore plus loin dans la recherche de l'équilibre entre tourisme et vie locale et pour donner aux élus des instruments de régulation.

Sur un sujet comme celui-ci, on ne peut pas raisonner seul depuis Paris et dicter la même ligne de conduite pour tous. Tout simplement parce que les problématiques ne sont pas les mêmes d'un département à l'autre voire d'une ville à une autre. Il était donc nécessaire d'avoir un travail collectif avec les acteurs du tourisme et les élus locaux qui connaissent mieux que personne leurs territoires. L'idée n'est donc pas d'avoir une doctrine commune mais bien de proposer une boîte à outils aux collectivités locales pour qu'elles puissent piocher ceux qui leur semblent les plus utiles.

Chacun doit pouvoir y trouver son compte. D'un côté, les habitants pour qu'ils puissent avoir accès à une offre de logement à prix raisonné tout au long de l'année. De l'autre, les touristes qui peuvent bénéficier d'une offre de logement satisfaisante et diversifiée. Trouver un équilibre et des solutions proportionnées, sans léser personne, c'est la meilleure réponse au développement d'un tourisme qui est profitable à tous.



Olivia GRÉGOIRE

Ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme

Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique



Je m'étais engagée en septembre 2022 auprès des associations d'élus à mobiliser mes collègues ministres concernés par les politiques du logement et du tourisme, à nous réunir pour travailler ensemble sur les enjeux que le rapport des Inspections générales avait permis d'identifier. Nos territoires et les Français qui y vivent, attendent de nous que nous trouvions un meilleur équilibre entre attractivité touristique et accès au logement. C'est un enjeu fort en termes de cohésion territoriale !

Le contexte macroéconomique général, tant national qu'europpéen, lié aux taux d'intérêts très bas, encore accentués par les conséquences de la pandémie de la COVID 19, a favorisé ces dernières années un investissement massif dans l'immobilier et dans les résidences secondaires. La généralisation des plateformes de réservation a aussi contribué à raréfier l'offre de logements permanents à l'échelle de certains territoires. Notre réglementation et notre fiscalité n'ont pas aidé à maintenir et à rénover des petits hôtels familiaux - à la différence d'autres pays européens - au profit des résidences secondaires et des résidences de tourisme.

C'est l'ensemble de ces sujets que nous nous sommes proposés de traiter dans le cadre de ce plan de lutte contre l'attrition des logements permanents en zone touristique.

Avec ce plan, nous pourrons retrouver un équilibre entre des secteurs économiques indispensables à la vitalité de territoires touristiques mais aussi permettre à ceux qui vivent dans ces territoires d'y vivre et d'y travailler dans des conditions pérennes, économiquement, socialement et environnementalement acceptables.

Une solution unique et descendante n'est jamais une bonne réponse aux problématiques que connaissent les élus locaux avec lesquels nous souhaitons bâtir des réponses adaptées et différenciées selon les enjeux auxquels nous devons faire face. La diversité des territoires est une donnée de base de nos politiques publiques et nous devons donc aussi permettre aux collectivités territoriales d'adapter les solutions qu'elles mettent en œuvre.

Le déploiement de véritables stratégies territoriales définies sur la base d'une observation précise des réalités, nous permet avec les élus locaux de poser les fondations de notre action commune. Les élus des territoires touristiques auront en main de nouveaux outils qui devront encore être complétés de mesures fiscales mais aussi de mesures en faveur du logement.



Dominique FAURE

Ministre déléguée chargée des collectivités territoriales

Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique



Ma priorité est que chacune et chacun puisse se loger selon ses besoins, en particulier en zones touristiques où les difficultés d'accès à un logement se sont accentuées ces dernières années.

Depuis la crise Covid, les prix de l'immobilier ont continué à progresser, en particulier dans les zones littorales où les prix ont augmenté sensiblement en deux ans. Suite aux différents confinements, de nombreux ménages ont décidé de faire l'acquisition d'une résidence secondaire. Ainsi dans certaines communes, en particulier des communes touristiques littorales ou de montagne - je pense à la Corse, au littoral breton ou vendéen, au Pays Basque ou à la Haute-Savoie - les prix sont élevés et la part de résidences secondaires et de meublés touristiques peut être importante, ce qui conduit à une diminution de l'offre de logements disponibles et augmente les difficultés d'accès au logement pour les ménages qui pourtant vivent et travaillent à l'année dans ces communes.

Face à ce constat, ce groupe de travail a permis de construire, ensemble, des solutions et des actions efficaces et partagées. Il illustre également la méthode que nous souhaitons porter : celle de l'écoute, du dialogue et de la co-construction.

Les mesures que nous annonçons permettront aux maires des territoires touristiques tendus de disposer de nouveaux outils pour trouver le bon équilibre entre accès au logement et dynamiques touristiques. Adaptation de la fiscalité, application et renforcement de la réglementation sur les meublés de tourisme, simplification des contrôles des meublés de tourisme, meilleure observation des dynamiques sur les territoires touristiques tendus : ces mesures sont un premier pas important tandis que le lancement de nombreux autres chantiers a été acté.

Enfin, sur ces territoires en particulier, les maires doivent aussi prendre leur responsabilité et construire pour répondre aux besoins. C'est une responsabilité collective et un engagement de chacun. Il faut évidemment construire du logement social mais il faut également développer des logements abordables et permanents qui permettent de loger des ménages à l'année. Ainsi, plusieurs annonces du CNR Logement sur la mobilisation du foncier, le développement du logement intermédiaire ou encore la massification du Bail Réel Solidaire accompagneront concrètement ces ambitions sur les territoires les plus tendus.



Olivier KLEIN

Ministre délégué à la Ville et au Logement

SOMMAIRE

Une démarche collective afin de répondre à un phénomène qui impacte de nombreux territoires touristiques

Une extension majeure du nombre de communes relevant d'une zone tendue

Des réponses concrètes dans le cadre du CNR Logement

Encourager l'offre de logements pour les saisonniers

14 mesures pour lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique

Une démarche collective afin de répondre à un phénomène qui impacte de nombreux territoires touristiques

Depuis plusieurs années, le constat est fait d'une très forte tension sur le logement permanent dans les zones touristiques. Une analyse précise des phénomènes avait été précédemment commandée aux Inspections générales (IGF, IGA, IGEDD) qui ont adressé au Gouvernement, en juin 2022, un rapport sur ce phénomène devenu une urgence dans de nombreux territoires touristiques.

Annoncée par Dominique Faure aux associations d'élus des territoires touristiques (ANEL, ANETT, ANMSM, ANEM), la création d'un groupe de travail sur l'attrition des logements permanents en zones touristiques, permet d'aborder ce sujet, trop longtemps sous-estimé. Acteurs publics de l'État et des collectivités locales, acteurs privés, nous avons engagé une action coordonnée sur ce sujet pour permettre aux habitants des zones touristiques d'accéder au logement.

Les propositions du rapport des inspections générales présentées et débattues au sein du groupe de travail font ressortir que, si des mesures à caractère national, notamment réglementaires et fiscales, sont nécessaires, la résorption des déséquilibres des marchés locaux du logement passe aussi par la mobilisation des outils de politique de l'habitat par les collectivités territoriales.

Issues des contributions des acteurs économiques, des élus locaux et de leurs associations nationales, membres du groupe de travail, et des propositions des inspecteurs généraux, nous avons analysé avec les administrations de nos ministères (DHUP, DGCL, DGE) 105 propositions riches et, le plus souvent, très pertinentes et innovantes.

Le Gouvernement a jugé impératif de poser sur la table des solutions de court, moyen et long termes, de les étudier en toute transparence, en rejetant certaines, en creusant d'autres. Les solutions doivent être collectives et devront être à la fois cohérentes et coordonnées.

Il faut noter la qualité des échanges que nous avons pu avoir depuis novembre 2022 avec Atout France, la Banque des Territoires, le CEREMA et avec les acteurs professionnels mais aussi avec Maître Guillaume Hannotin, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, et Quentin Drouet, doctorant.

Une extension majeure du nombre de communes relevant d'une zone tendue

Il apparaît, au regard de la complexité d'un tel sujet, que les réponses ne sont pas uniquement de la compétence de l'État. Dans les territoires concernés, il faudra un effort de tous et une action coordonnée. Il faudra également donner aux élus locaux, aux maires et aux présidents d'EPCI, en lien avec les SCoT, les moyens et les capacités d'agir et de construire des stratégies locales de l'habitat qui répondent aux besoins des habitants permanents mais aussi de l'économie touristique et de ses besoins saisonniers.

Face au phénomène qui a réuni et a mobilisé autant d'acteurs publics et privés, la réponse doit être maintenant apportée à chaque territoire leur permettant de mieux connaître leurs dynamiques du logement, pouvoir choisir dans un panel de solutions, pour à la fois laisser une marge aux arbitrages démocratiques locaux, mais aussi répondre aux enjeux territoriaux particuliers.

Structurées autour de 4 axes, les 14 propositions retenues et présentées dans ce cadre sont une première série de réponses. Mais elles doivent être envisagées dans le cadre d'une action plus globale sur le logement, engagée par la Première ministre et le Gouvernement.

L'article 73 de la loi de finances pour 2023 a permis de revoir les critères de définition des communes relevant d'une « zone tendue » faisant face à des difficultés particulières d'accès au logement, dans lesquelles s'applique la taxe nationale sur les logements vacants (TLV).

Cette disposition vise notamment à donner un levier fiscal incitatif supplémentaire aux élus des communes touristiques qui connaissent ces dernières années un développement important des résidences secondaires sur leurs territoires au détriment de l'offre d'habitations principales. En effet, l'entrée dans le zonage emportera pour les communes concernées la faculté de majorer la cotisation de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) jusqu'à 60 %.

Après consultation des associations d'élus (AMF, France Urbaine, Intercommunalités de France, ANEL, AMEL, ANETT,...) et après avoir passé l'ensemble des consultations obligatoires, le décret fixant la liste des communes incluses dans ce nouveau zonage sera publié dans les prochains jours.

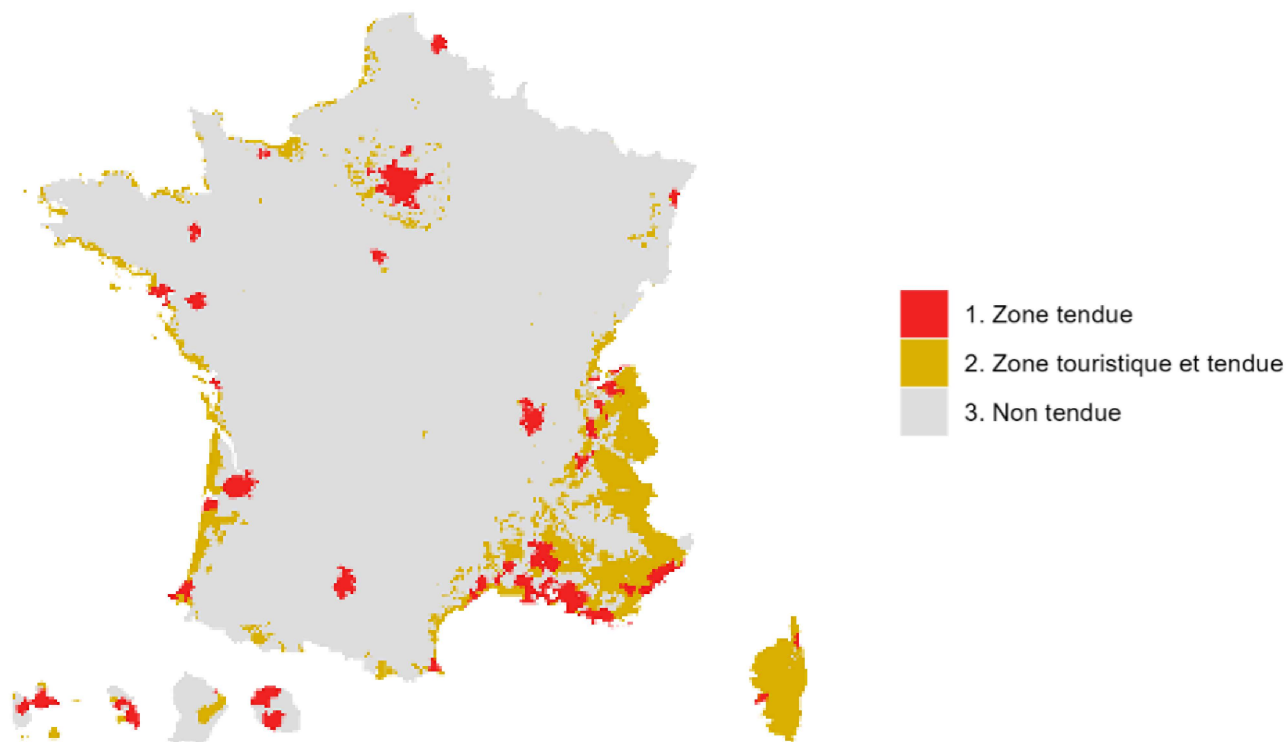
Au total, la nouvelle liste du zonage comporte **3693 communes** :

- **1434 communes** les plus tendues au sein des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants. C'est le cœur historique du zonage qui a été mis à jour, ce qui permettra notamment à 38 communes d'Outre-mer (sur 53 entrantes au total) de bénéficier de tout l'arsenal réglementaire assis sur le zonage TLV ;
- **2259 communes** « touristiques » les plus tendues (avec notamment 345 communes entrantes en Corse, 45 dans le Finistère et 131 en Haute-Savoie) qui pourront majorer jusqu'à 60 % la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et **d'appliquer les réglementations existantes sur l'encadrement des meublés de tourisme (numéro d'enregistrement et procédure de changement d'usage).**

Cette mesure permettra aux maires qui le souhaitent d'orienter leur fiscalité en cohérence avec leurs objectifs de développement de l'offre de logements comme résidences principales, tout en dégageant des ressources qui pourront également être affectées à la production de logements abordables.

Ce nouveau zonage TLV sera applicable au 1^{er} janvier 2024 : les communes concernées devront délibérer (THLV ou majoration THRS) avant le 1^{er} octobre 2023.

Enfin, il est à noter que les pertes de recettes des communes qui avaient institué la THLV et qui ne pourront plus la percevoir dès lors qu'elles entrent dans le zonage TLV, seront intégralement compensées via un prélèvement sur recettes dans le cadre de la loi de finances.



Des réponses concrètes dans le cadre du CNR Logement

- Le 5 juin dernier lors de la restitution des travaux du CNR Logement, la Première ministre Elisabeth Borne et le Ministre délégué à la Ville et au Logement Olivier Klein ont annoncé une stratégie et un plan d'actions afin de faciliter l'accès aux logements des Français. Parmi les mesures du Gouvernement, de nombreuses visent, aux côtés des élus et de l'ensemble des acteurs du logement, à lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique en actionnant différents leviers :
 - **Libérer le foncier et favoriser le recyclage urbain :**
 - Le Fonds Friches sera pérennisé de manière pluriannuelle au sein du Fonds vert et permettra d'accompagner financièrement les collectivités dans leur projet urbain de recyclage des friches afin notamment de produire du logement ;
 - La création d'un programme national de renouvellement urbain des grandes friches en zone urbaine et des gaettes commerciales pour favoriser le développement de nouveaux quartiers duables et mixtes ;
 - Une réflexion est engagée afin de renforcer le droit de préemption urbain des collectivités leur permettant ainsi de mieux lutter contre la spéculation foncière.
 - **Développer le logement abordable et permanent en zone tendue :**
 - Le reclassement d'ici la fin de l'été de 200 communes dont le zonage ne répond plus à la réalité des besoins, afin de relancer la construction, le temps d'une réforme plus structurelle du zonage ABC ;
 - Le développement du logement locatif intermédiaire en libérant un certain nombre de contraintes pour en produire plus (révision du zonage, extension à la réhabilitation, 1 Md € complémentaire à destination des prêts locatifs intermédiaires sur le fonds d'épargne ...) ;
 - Le développement du bail réel solidaire en révisant à la hausse les plafonds de ressources afin de permettre à davantage de ménages d'être éligibles à ce dispositif.
- **Favoriser l'accès à la location :**
 - Un travail est engagé afin de remettre à plat la fiscalité des locations pour favoriser les locations de longue durée ;
 - La garantie Visale sera étendue notamment aux saisonniers et aux indépendants. 2 millions de jeunes et de salariés bénéficieront ainsi de la garantie sur 2023–2027.

Encourager l'offre de logements pour les saisonniers

En mai 2023, le Gouvernement a lancé un plan de 15 engagements visant à améliorer l'emploi des travailleurs saisonniers dans le tourisme d'ici 2025. Parmi les engagements fixés, figure le soutien à l'offre de logement pour les saisonniers afin de leur permettre de trouver plus facilement et plus rapidement des locations à prix raisonnable, et ce via différentes mesures dont notamment :

- le recensement des offres de logements pour les saisonniers dans les parcs pu-

blics, associatifs ou sociaux au sein de la plateforme numérique « mes aides » de Pôle emploi ;

- l'ouverture de 6 000 logements supplémentaires au sein des internats scolaires et universitaires pendant les périodes estivales d'ici 2025 ;
- le soutien aux propriétaires privés qui mettent en location leur logement au profit des travailleurs saisonniers via une exonération fiscale (fixée jusqu'à juillet

2024, avant bilan), sous réserve que les pièces louées constituent la résidence principale ou temporaire d'un travailleur saisonnier, et dès lors que le prix de location demeure dans des limites raisonnables ;

- la généralisation des solutions de logements pour les saisonniers dans le parc social situé dans les territoires touristiques ;
- l'adaptation du bail mobilité aux contraintes du logement des saisonniers.



14 mesures pour lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique

Axe I. Informer, sensibiliser, accompagner : améliorer la connaissance pour mieux mettre en œuvre et évaluer la politique de lutte contre l'attrition des logements permanents

1. Création d'un observatoire du logement dans les territoires touristiques.

> La mission IGF/IGEDD/IGA a élaboré un prototype de tableau de bord des tensions sur le logement, qui a pour ambition de fournir aux élus des éléments de documentation et d'objectivation permettant de caractériser les difficultés d'accès au logement. Ce tableau de bord sera pérennisé en l'intégrant à l'Observatoire des territoires piloté par l'ANCT, qui mettra à disposition des données de référence sur le logement pour les territoires touristiques tendus.

2. Améliorer la connaissance des dynamiques des territoires touristiques en Europe et des réglementations existantes.

> En lien avec l'Observatoire des territoires et les différentes

administrations centrales et déconcentrées concernées, le GIP EPAU se verra confier dans le cadre de son action européenne une étude prospective sur les dynamiques des territoires touristiques en Europe et les réglementations existantes.

3. Diffuser largement à l'ensemble des parties prenantes (communes, plateformes, loueurs, locataires) le guide de la réglementation des meublés de tourisme.

> Le ministère chargé du Logement a publié en février 2022 un guide relatif à l'application de la réglementation des meublés de tourisme, disponible en ligne¹. Ce guide sera largement diffusé, via un plan de communication dédié à la rentrée, aux 3700 communes qui peuvent appliquer la réglementation sur leur territoire. Un guide de la réglementation des meublés de tourisme, des droits et obligations inhérents à cette réglementation et des sanctions applicables en cas de non-respect de cette dernière sera aussi disponible en ligne à destination, en plus des communes, des plateformes, des loueurs et des locataires.

4. Renforcer les évaluations ex-post sur l'effectivité de la régulation du meublé de tourisme sur le marché du logement.

> Des études d'impact ex-post sur l'effectivité de la régulation du meublé de tourisme sur le marché du logement permanent seront menées par

l'Observatoire du logement dans les territoires touristiques. Ces évaluations seront menées dans un panel de communes diversifiées situées dans des zones à forte intensité touristique. Elles analyseront l'effectivité de la régulation du meublé de tourisme sur le marché du logement.

5. Identifier les 10 territoires pilotes pour un accompagnement « sur-mesure » afin de définir une stratégie territoriale et de mobiliser les outils disponibles ou à structurer.

> 10 territoires touristiques pilotes seront identifiés d'ici la fin d'année, à l'échelon d'un EPCI ou d'un SCOT particulièrement sensible sur le sujet de l'attrition du logement permanent. Les territoires pilotes sélectionnés pourront bénéficier de l'ingénierie des agences de l'État (CEREMA, ANAH, ANCT, etc.) afin de définir une stratégie territoriale « sur-mesure » et de mobiliser les outils disponibles ou à structurer. 10 millions d'euros seront mobilisés au profit de ces territoires pilotes dans le cadre des crédits ingénierie touristique de Destination France.

Axe II. Réguler le développement des meublés de tourisme et des résidences secondaires

.....

6. Engager des réflexions sur la fiscalité des revenus locatifs afin de favoriser les locations de longue durée.

> Conformément aux annonces de la Première ministre, un travail est engagé afin de refondre la fiscalité des revenus locatifs. Le système de fiscalité des revenus locatifs est complexe, assis sur la base d'une distinction entre activités civiles et commerciales qui lie la fiscalité au statut meublé ou non du bien, de manière peu opportune. L'objectif est de redonner un cadre fiscal plus simple et plus juste, de sorte à ce qu'il soit lisible pour le propriétaire et qu'il permette de favoriser le développement d'une offre locative de qualité et de longue durée.

7. Rendre plus efficaces les contrôles de l'administration fiscale en appariant dans une base unique le numéro d'enregistrement avec le numéro fiscal du logement.

> Le croisement des données fiscales et administratives améliorera l'identification des particuliers et des sociétés ne se conformant pas à la réglementation. L'administration fiscale mettra en relation les données issues de la plateforme unique nouvellement créée avec les données fiscales afin de repérer les manquements en terme de déclaration de revenus issus de locations de courtes durées dans des

communes qui l'ont mis en œuvre. Un tel appariement permettra des contrôles plus efficaces et mieux ciblés.

8. Adapter les outils d'urbanisme afin de permettre aux communes de favoriser le développement de résidences principales.

> Un travail est engagé par le ministère du Logement afin d'étudier la faisabilité et l'opportunité de développer au sein des Plans Locaux d'Urbanisme des outils et dispositifs qui permettraient à la commune ou à l'intercommunalité dans des secteurs particuliers de favoriser le développement d'une offre de logements qui serait exclusivement et dans la durée affectée à l'usage de résidences principales. Ainsi, la création d'une servitude de résidence principale au sein des PLU fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie.

Axe III. Étendre et renforcer la réglementation permettant la régulation des meublés de tourisme

.....

9. Donner à davantage de communes la possibilité d'appliquer la réglementation permettant de réguler les meublés de tourisme.

> Le nouveau classement des communes en zone « TLV » permettra à 2 259 nouvelles communes « touristiques » les plus tendues de majorer jusqu'à 60 % la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et d'appliquer les réglementations existantes sur

l'encadrement des meublés de tourisme (numéro d'enregistrement et procédure de changement d'usage).

10. Renforcer la réglementation permettant la régulation des meublés de tourisme en améliorant la sécurité juridique des décisions d'autorisation de changement d'usage.

> Le contrôle du changement d'usage des biens à usage d'habitation sera modernisé et simplifié afin de faciliter l'application de la réglementation par les communes. Les communes n'auront plus à faire attester de l'usage d'habitation du local à la date du 1^{er} janvier 1970. Elles pourront faire valoir un usage d'habitation postérieur à 1970 ce qui simplifiera considérablement la résolution des contentieux engagés avec des propriétaires qui ne respecteraient pas la réglementation.

11. Simplifier le contrôle des meublés de tourisme par les collectivités en créant une plateforme unique qui permettra la collecte et la transmission des données par les opérateurs.

> Le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique créera une plateforme unique d'État qui permettra la collecte et la transmission par les opérateurs de locations de courte durée de toutes les données nécessaires à leur régulation de manière centralisée et standardisée. Cela permettra de faciliter le contrôle des meublés de tourisme par les communes qui recevront des fichiers standardisés et plus facilement comparables et manipulables.

12. Donner la possibilité d'appliquer aux meublés de tourisme les mêmes règles d'interdiction de location des passoires énergétiques que pour les locations de longue durée.

> Les meublés de tourisme se verront appliquer les mêmes

règles d'interdictions de locations des passoires thermiques que les locations à l'année selon le même calendrier d'interdiction progressive prévu dans la loi Climat et Résilience. Le maire sera libre d'appliquer la réglementation ou non. En cas de mise en application, le conseil municipal soumettra la mise en location des meublés de tourisme à un régime d'autorisation préalable fondé sur la présentation d'un DPE.

Axe **IV**. Favoriser le développement d'une offre locative à l'année et soutenir le développement de foncières locales

.....

13. Réviser les plafonds de Loc'Avantages en zone tendue afin de faciliter le développement d'une offre locative pérenne en zone touristique.

> Loc'Avantages est un dispositif qui permet à un propriétaire-bailleur de bénéficier d'une réduction d'impôt s'il loue son bien à des locataires sous plafonds de ressources. Ce dispositif permet de développer une offre locative pérenne et abordable notamment dans les territoires tendus. Afin de mieux prendre en compte la dynamique de hausse des niveaux de loyers, notamment sur les territoires littoraux, les plafonds de loyers du dispositif seront mis à jour au 1^{er} janvier 2024 ce qui permettra de rendre le dispositif plus adapté et plus incitatif permettant ainsi de le massifier.

14. Soutenir la création de foncières locales en mobilisant la Banque des Territoires.

> Dans certains territoires touristiques (notamment de montagne), une action dédiée sera engagée avec la Banque des Territoires afin de développer des foncières locales aux côtés des communes et des intercommunalités qui souhaitent se doter d'un outil capable de répondre à certains enjeux spécifiques de leur territoire. Ces foncières locales auront notamment pour objet de lutter contre le développement des lits froids, de développer des résidences de tourisme adaptées aux évolutions des besoins et du secteur touristique, d'engager la rénovation énergétique du parc de logements touristiques et enfin de développer une offre de logements permanents ou saisonniers dans l'offre rénovée pour répondre aux enjeux d'accès au logement.



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

