

N° 274

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement,

Par M. Jean-Baptiste BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 217 et 275 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création d'une taxe régionale additionnelle sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale	15
• <i>ARTICLE 2</i> Institution d'une taxe additionnelle sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale au bénéfice des établissements publics fonciers locaux	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
LA LOI EN CONSTRUCTION	65

L'ESSENTIEL

I. LA TAXATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS LES ZONES DENSES A ÉTÉ RENFORCÉE PAR LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES

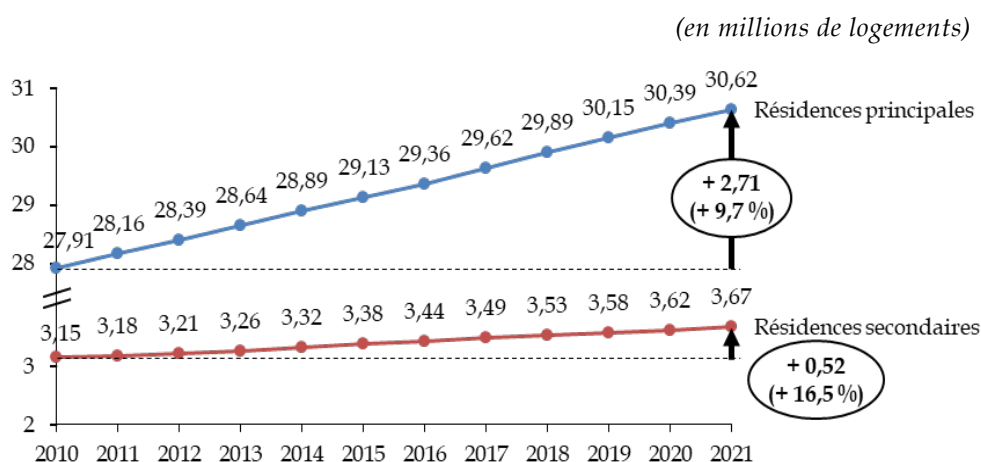
Face au développement des résidences secondaires et à ses effets sur le marché local de l'immobilier, la taxation de ces résidences, par rapport à celle des résidences principales, a été renforcée par la réforme de la fiscalité locale et par les dernières évolutions adoptées en loi de finances pour 2023.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES SECONDAIRES EST UN PHÉNOMÈNE RÉCENT QUI IMPACTE FORTEMENT CERTAINES ZONES DU TERRITOIRE FRANÇAIS

Selon le compte du logement¹, la France comprenait 3,7 millions de résidences secondaires en 2021, dont 2 millions de logements individuels et 1,7 million de logements en locaux d'hébergements collectifs, pour 30,7 millions de résidences principales.

Sur le long terme, le nombre des résidences principales et secondaires évolue de manière comparable, puisque l'un comme l'autre ont augmenté de 49 % depuis 1984. On constate toutefois une **accélération de l'augmentation du nombre des résidences secondaires sur les années récentes**, puisque le stock de résidences secondaires a augmenté de 16,5 % depuis 2010, contre moins de 10 % pour les résidences principales.

Évolution du nombre de résidences principales et secondaires entre 2010 et 2021



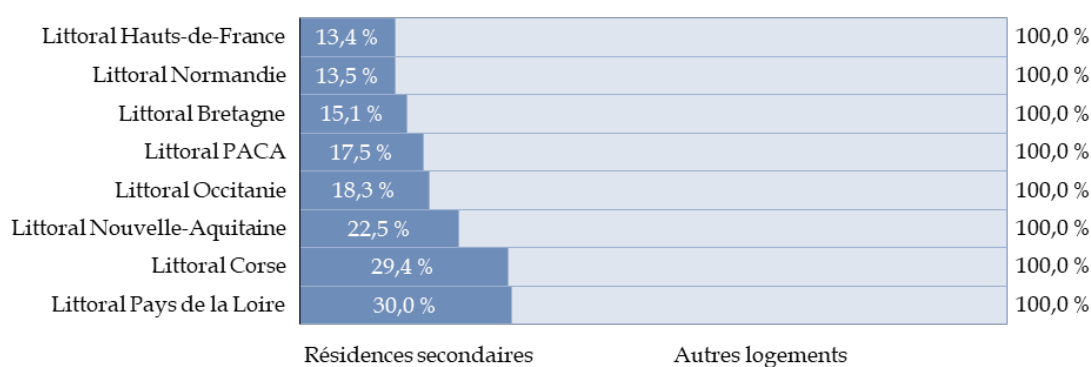
Source : commission des finances, à partir du compte du logement

¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Rapport du compte du logement 2021 et données associées](#), septembre 2022.

Comme l'indique le rapport du compte du logement, le taux de croissance du parc de logements ordinaires est d'environ 1 % par an depuis 1991, mais de manière différenciée : **alors que le nombre des résidences principales augmentait beaucoup plus vite que le nombre des résidences secondaires entre 1991 et 2006 (+ 1,2 % contre + 0,6 %), il croît désormais moins rapidement (+ 0,9 % contre + 1,1 %)**. Le phénomène est encore plus marqué pour les logements vacants (+ 0,3 % par an entre 1991 et 2006, + 2,8 % par an depuis 2006). **Le segment des propriétaires occupants non-accédants, qui correspond aux personnes connaissant la plus grande stabilité de logement, est celui qui a connu la plus forte décélération : de + 2,8 % par an entre 1991 et 2006 à + 0,8 % par an depuis 2006.**

Au niveau national, **les résidences secondaires se trouvent pour 40 % d'entre elles sur le littoral, en altitude pour 16 %, et dans les intercommunalités les plus densément peuplées (hors littoral et montagne) pour 12 %**. La proportion de résidences secondaires est particulièrement élevée sur le littoral atlantique et en Corse. En Nouvelle-Aquitaine, par exemple, la moitié des résidences secondaires se situent dans les communes de la façade atlantique, où elles représentent en moyenne 22,5 % des logements et jusqu'à 50 % dans les zones plus touristiques. Dans ces zones, les propriétaires de résidences secondaires ont un revenu supérieur à ceux du reste de la région et un sur deux seulement vit dans la même région¹.

Part des résidences secondaires dans le parc de logements des EPCI littoraux (en % du parc de logements)



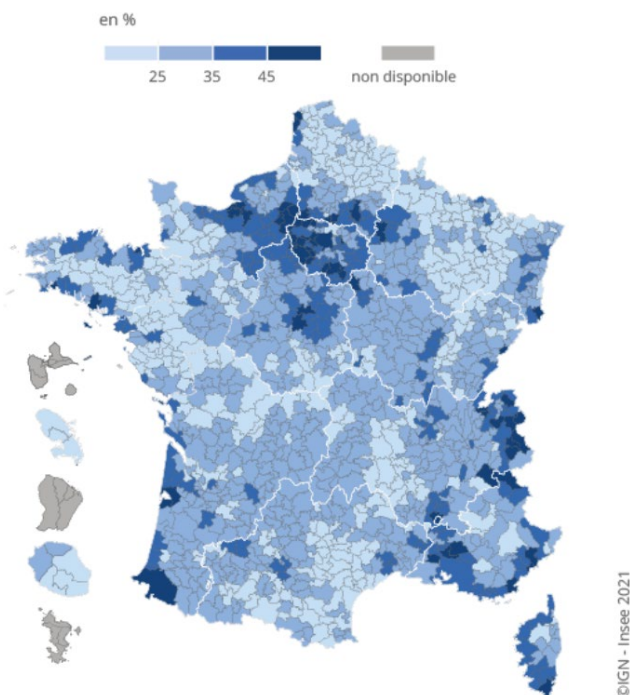
Source : commission des finances, à partir des données Insee, Fidéli 2019 (compte du logement)

Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus, et même trois sur quatre dans certaines zones littorales. 34 % d'entre elles sont détenues par des ménages aisés (niveau de vie

¹ [INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine, n° 125](#), 7 septembre 2022.

supérieur au 9^e décile), surtout dans certaines zones littorales, dans les Alpes du Nord, et dans quelques grandes agglomérations comme Paris¹.

Part de résidences secondaires de l'EPCI détenues par un ménage aisé en 2021



Source : INSEE

Comme le montrent les études de l'INSEE, il est indéniable que le **développement des résidences secondaires accentue la tension sur le marché du logement**, surtout là où la population augmente. Les prix immobiliers subissent ainsi une pression à la hausse et les distances entre les lieux de domicile et de travail s'accroissent pour les personnes travaillant sur place².

Cette situation doit toutefois s'apprécier en fonction des territoires. Les résidences secondaires constituent aussi une **source d'attractivité des territoires** et une **source d'enrichissement pour l'économie locale**, en particulier dans les zones où la densité de population est moins importante³. La hausse des prix de l'immobilier résulte d'ailleurs d'une conjonction de phénomènes qui ne peut se résumer à la multiplication des résidences secondaires. Les territoires littoraux atlantique et méditerranéen connaissent ainsi un solde migratoire important, qui résulte en partie de l'arrivée de

¹ « [Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus](#) », INSEE Première n° 1871, 25 août 2021.

² [INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine, n° 125](#), 7 septembre 2022.

³ INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine, n° 125, déjà cité, ou INSEE Poitou-Charentes, [Les résidences secondaires : une composante du développement et de l'attractivité de la région](#), février 2009.

retraités qui y installent leur résidence principale¹. Enfin, la **typologie** des résidences secondaires est **différente de celle des résidences principales** : une sur quatre a une superficie inférieure à 40 m², contre seulement une résidence principale sur dix, ce qui limite sans doute la possibilité de satisfaire la demande locale par une transformation de résidences secondaires en résidences permanentes.

Toute mesure relative aux résidences secondaires doit donc s'apprécier en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire. Une diminution trop importante du nombre des résidences secondaires entraînerait d'ailleurs une chute importante des recettes fiscales de certaines communes, compte tenu de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Face à ce phénomène, **la fiscalité des résidences secondaires a été notablement renforcée au cours des années récentes**, de manière relative par rapport à celle des résidences principales (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales) et de manière absolue par l'extension du périmètre des habitations concernées par la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

B. LA TAXE D'HABITATION PÈSE DÉSORMAIS EXCLUSIVEMENT SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

En application de la réforme de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 2020, **la taxe d'habitation ne s'applique plus, depuis le 1^{er} janvier 2023, qu'aux résidences secondaires**, ce qui constitue un avantage fiscal important pour les résidences principales.

En application de l'article 1407 du code général des impôts, **la taxe d'habitation, qui est** entièrement supprimée pour les résidences principales à compter du 1^{er} janvier 2023, demeure applicable, sous le nom de **taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS)** :

- à tous les locaux meublés affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale ;

- aux locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

- aux locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements et des communes, ainsi que par certains établissements publics.

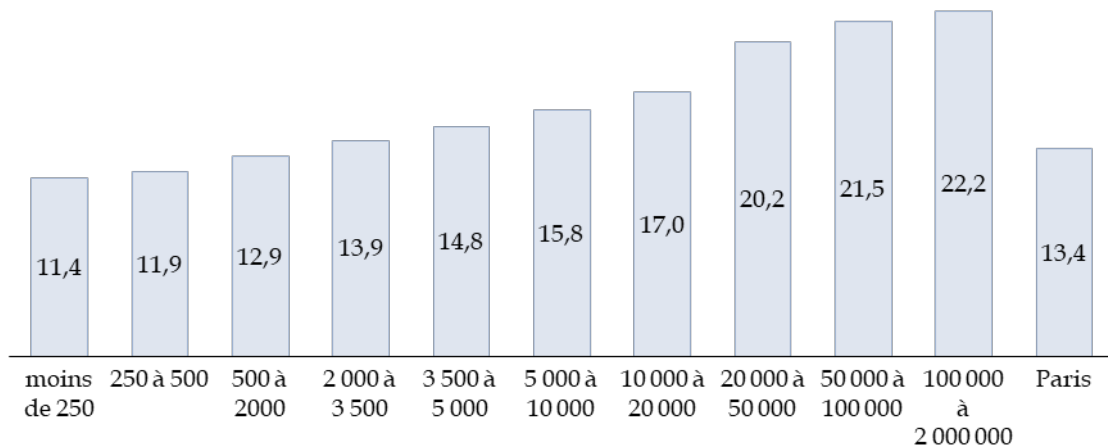
¹ [Un départ à la retraite sur huit se traduit par un changement de résidence](#), INSEE Première n° 1891, 26 janvier 2022.

Certains locaux sont **exonérés de la THRS** : ceux passibles de la cotisation foncière des entreprises s'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables, les bâtiments servant aux exploitations rurales, les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats, les bureaux des fonctionnaires publics et les locaux affectés au logement des étudiants dans les résidences universitaires.

La THRS s'applique donc, de manière générale, à des **locaux** qui, sans être occupés en tant que résidence principale, **sont meublés et propres à l'habitation**, qui se distinguent aussi bien des résidences principales que des logements vacants.

Selon les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), **le taux moyen de taxe d'habitation est de 12,6 %**. Il est fortement corrélé à la population des communes et dépasse 20 % dans les communes de plus de 20 000 habitants, hors Paris.

Taux moyen de taxe d'habitation selon le nombre d'habitants des communes
(en pourcentage de la valeur locative)



Source : commission des finances, à partir des données de la direction générale des collectivités territoriales

C. LA TAXATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET DES LOGEMENTS VACANTS A ÉTÉ RÉCEMMENT RENFORCÉE DANS LES ZONES DENSES

En application de l'article 1407 *ter* du **code général des impôts**, la THRS peut être **majorée** à l'initiative des autorités locales dans les **zones géographiques définies par l'article 232 du code général des impôts pour l'application de la taxe sur les logements vacants**, c'est-à-dire les zones auxquelles s'appliquerait la présente proposition de loi : le conseil municipal peut majorer la part lui revenant de la THRS d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 %. Dans les autres zones, les communes peuvent assujettir les

logements vacants à la THRS, pour la part leur revenant (article 1407 *bis* du code général des impôts).

En 2021, sur un total de 34 838 communes (hors régions d'outre-mer), dont 1 136 en zone TLV, 233 communes avaient instauré une majoration de THRS, dont 43 avaient choisi la majoration maximale de 60 %.

**Nombre de communes ayant instauré la majoration de THRS
dans chaque région**

(en nombre de communes)

Région	Nombre de communes en zone TLV	Nombre de communes ayant instauré la majoration de THRS
Auvergne-Rhône-Alpes	237	48
Corse	8	2
Grand Est	23	2
Hauts de France	63	2
Île-de-France	415	49
Nouvelle-Aquitaine	105	36
Occitanie	103	11
Pays-de-la-Loire	35	10
Provence-Alpes-Côte d'Azur	147	73
Total	1 136	233

Source : commission des finances, à partir du fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) en 2021

Or le périmètre d'application de la TLV, et par conséquent de la possibilité de majorer la THRS, a été étendu de manière importante par la loi de finances pour 2023¹.

Alors que le zonage se limitait auparavant à **des zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants** où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, le nouveau périmètre inclut également **des communes plus petites dans lesquelles il existe également un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements** (« zones tendues »). Parmi les critères retenus figurent le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens mais aussi la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements. **Les zones dans lesquelles la part des résidences secondaires sont donc expressément visées.**

¹ Articles [73](#) et [74](#) de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Le nouveau zonage doit être défini par un décret, qui n'a pas encore été pris. Toutefois il devrait inclure de nombreux territoires situés sur les littoraux atlantique et méditerranéen, ainsi que des zones de montagne et de manière générale des zones touristiques non comprises à l'intérieur des grandes métropoles.

II. LA PROPOSITION DE LOI RENFORCE LA TAXATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES, APPORTANT UNE RÉPONSE PRÉMATURÉE À UNE QUESTION QUI NÉCESSITERA UN TRAITEMENT SPÉCIFIQUE

La présente proposition de loi propose de créer **deux taxes additionnelles à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires** :

- la première serait instituée au profit de la région, si le conseil régional décide de l'instituer (article 1^{er}) ;

- la seconde serait reversée aux établissements publics fonciers locaux ou à l'office foncier de Corse (article 2).

Chacune de ces deux taxes ne pourrait être instituée que dans **les zones géographiques dans lesquelles peut s'appliquer la taxe sur les logements vacants et la surtaxe de THRS**, dans le périmètre étendu par la loi de finances pour 2023. **Leur taux pourrait varier de 0 % à 25 % de la valeur locative**, en fonction des délibérations du conseil régional ou du conseil d'administration de l'établissement public foncier.

Ces créations de taxes poursuivent un objectif qui peut être compris, à savoir de fournir aux régions et aux établissements publics fonciers les moyens de leur action. Elles présentent toutefois des **inconconvénients importants**.

A. L'ATTRIBUTION D'UN NOUVEAU POUVOIR DE TAUX À DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS INTRODUIT LE RISQUE D'UNE CONFUSION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

Ces mesures distendraient encore plus le lien entre les ressources fiscales et les habitants. Alors que la suppression de la taxe d'habitation a réduit considérablement l'intérêt d'une commune à accueillir des habitants, une hausse aussi considérable de la fiscalité sur les résidences secondaires pourrait en fait conduire la région à favoriser la multiplication de telles résidences, d'autant que les conséquences seraient supportées non par la région (qui bénéficie au contraire, dans son rôle d'animation économique, du développement du tourisme), mais par les communes et les intercommunalités.

Surtout, la région et les établissements publics fonciers locaux acquerraient ainsi, par la possibilité d'accroître la pression fiscale sur les résidences secondaires, une influence directe sur la politique du logement, laquelle relève en premier lieu du bloc communal et intercommunal. Si la loi NOTRe¹ a attribué aux régions une compétence pour promouvoir « le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine », l'échelon régional demeure marginal dans la définition des politiques territorialisées du logement et de l'habitat. S'agissant des EPF, ils définissent déjà le montant de leurs ressources, mais cette proposition de loi leur conférerait pour la première fois la possibilité de décider sur quelle catégorie de contribuables (en l'occurrence les propriétaires de résidences secondaires) elles doivent être prélevées. Ces évolutions sont porteuses de risques de confusion sur l'attribution et la mise en œuvre des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et leurs établissements. Le taux de la taxe régionale s'appliquerait de manière indifférenciée sur l'ensemble des zones tendues à l'intérieur d'une même région, alors que les conditions locales et les stratégies des communes et intercommunalités peuvent varier.

En outre, ces taxes peuvent s'analyser à titre principal comme des taxes de rendement. Cette ressource n'est en effet assortie d'aucune obligation d'utilisation pour les régions et les établissements publics fonciers : rien ne garantit donc que leur produit, surtout dans le cas des régions, serait effectivement utilisé pour le développement de la politique du logement. Elles constitueraient certainement un effet d'aubaine pour les régions, qui n'en sont d'ailleurs pas demandeuses.

B. LA CRÉATION DES DEUX NOUVELLES TAXES CONDUIRAIT À UN NIVEAU D'IMPOSITION EXCESSIF

L'augmentation de fiscalité qui résulterait de la création de deux taxes additionnelles sur les résidences secondaires serait considérable, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Exemple d'application des deux nouvelles taxes

Soit une commune à forte activité touristique qui a fixé un taux de taxe d'habitation de 20 %, assorti d'une majoration de 30 % pour les résidences secondaires (soit un taux total de 26 % pour la part communale), auxquels s'ajoutent un taux supplémentaire de 1,5 % fixé par le syndicat de communes et de 8,5 % fixé par l'intercommunalité. Le taux actuel de taxe d'habitation est donc de 36 % pour les propriétaires de résidences secondaires.

¹ [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Si le conseil régional, d'une part, et l'établissement public foncier, d'autre part, fixaient les taux des deux taxes prévues par la présente proposition au taux maximum de 25 %, **le taux de taxe d'habitation** résultant de l'application de la proposition de loi serait au total de **86 % de la valeur locative**.

À ce taux il conviendrait d'ajouter les autres taxes pesant également sur la valeur locative, telles que les taxes foncières, ainsi que la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) et la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour la part de ces taxes répartie sur l'assiette des taxes foncières.

Source : calculs commission des finances

En lien avec son caractère manifestement excessif, un tel niveau de taxation présenterait probablement un **risque d'inconstitutionnalité**.

Dans sa décision n° 2012-662 DC, le Conseil constitutionnel a estimé que la création d'une nouvelle tranche marginale de taxation de l'impôt sur le revenu dans la loi de finances pour 2013 aurait pour effet de créer une **imposition confiscatoire** sur les revenus, en raison d'un taux marginal d'imposition qui aurait atteint plus de 75 % en additionnant l'ensemble des impositions pesant sur les revenus d'une catégorie de retraités, et qu'il résulterait de ce taux marginal une charge excessive au regard de la capacité contributive de certains contribuables et, partant, une atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

Aussi, d'après une jurisprudence constante depuis cette décision, **le taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel** comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité et de l'article 13 de la Déclaration de 1789, selon lequel « *une contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

Or, le cumul de la taxe sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, de la majoration de cette même taxe, de la taxe régionale additionnelle et de la taxe foncière (calculée sur la même assiette) pourrait, dans de nombreux cas, générer un **taux global (et pas uniquement marginal) très supérieur aux deux tiers de la valeur locative**. L'exemple présenté ci-dessus, assez typique des zones concernées, montre en effet que la création des deux taxes au taux maximum conduirait, dans bien des cas, à un taux d'imposition nettement supérieur à 80 % pour la seule THRS et ses taxes additionnelles.

C. LA REDÉFINITION D'UN MODÈLE DE FINANCEMENT DE L'ACTION FONCIÈRE N'EN DEMEURE PAS MOINS UNE NÉCESSITÉ DANS LE CADRE DES NOUVELLES CONTRAINTES IMPOSÉES AUX COLLECTIVITÉS

La question soulevée est toutefois importante, en particulier pour les établissements publics fonciers de l'État. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui constituait une partie importante de l'assiette des taxes spéciales d'équipement qui financent les EPF, a en effet conduit à la création, en compensation, d'une dotation budgétaire de l'État. Cette dotation est soumise au principe d'annualité budgétaire, alors que les opérations de maîtrise foncière des EPF présentent un caractère pluriannuel marqué, qu'il s'agisse de porter des terrains en vue de leur aménagement ou d'aider les collectivités à constituer des réserves foncières face à l'évolution des prix de l'immobilier.

La structure actuelle des ressources des EPF doit donc être revue afin de les adapter au développement de leurs missions : participation aux programmes nationaux (Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain, conversion et dépollution de friches...), tout particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) dont le succès passera nécessairement par une action forte des collectivités en matière foncière, s'appuyant sur l'action de ces établissements.

La réponse apportée par la présente proposition de loi paraît toutefois prématurée, alors notamment que le Sénat doit examiner prochainement une proposition de loi qui pourrait modifier les conditions d'applications du ZAN. Elle devrait être élaborée en prenant en compte de manière plus globale l'ensemble des conditions de financement de l'ensemble des établissements concernés, qu'il s'agisse des EPF locaux ou des EPF d'État : **il paraît en effet difficile, compte tenu du principe d'égalité des contribuables, d'imposer différemment un propriétaire de résidence secondaire selon que le logement concerné est situé dans le périmètre d'un EPF d'État ou d'un EPF local**, alors que la situation des territoires concernés est similaire, ainsi que les missions confiées à ces établissements par la loi.

Pour ces raisons, la commission n'a pas adopté la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création d'une taxe régionale additionnelle sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale

Le présent article prévoit la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale qui serait instituée par les conseils régionaux, par une délibération, pour les logements situés dans les zones géographiques « tendues » dans lesquelles peut être instaurée la taxe sur les logements vacants.

Le taux de cette taxe additionnelle serait compris entre 0 et 25 % et applicable à l'assiette de la taxe d'habitation, c'est-à-dire à la valeur locative des habitations et de leurs dépendances.

Or, la définition et la mise en œuvre de la politique du logement relèvent à titre principal de l'État et du bloc communal : la création d'une telle taxe, en accroissant la pression fiscale de manière importante, risquerait d'introduire une confusion dans la répartition de cette compétence entre les niveaux de collectivités.

En conséquence, la commission n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES BÉNÉFICIE AU SEUL BLOC COMMUNAL, LES RÉGIONS DISPOSANT DE RESSOURCES ESSENTIELLEMENT ISSUES D'IMPÔTS NATIONAUX TRANSFÉRÉS POUR FINANCER DES COMPÉTENCES LIMITATIVEMENT DÉFINIES

A. LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET AUTRES LOGEMENTS MEUBLÉS NON AFFECTÉS À L'HABITATION PRINCIPALE BÉNÉFICIE AUX COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL QUI EN FIXENT LES TAUX

1. Des taux calculés à partir de la valeur locative cadastrale

Conformément à l'article 1407 du code général des impôts (CGI), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale est due :

- pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale ;

- pour les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises ;

- pour les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements et des communes, ainsi que certains établissements publics.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 1407 *bis* du CGI, les communes¹ et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, par délibération et sous certaines conditions, assujettir **les logements vacants**² à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale. Les logements concernés doivent être vacants depuis plus de deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Toutefois, seuls les logements vacants situés sur le territoire des communes où la taxe sur les logements vacants (TLV) prévue à l'article 232 du CGI n'est pas applicable peuvent être assujettis à la taxe

¹ Pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre.

² Seuls les EPCI à fiscalité propre qui ont adopté un programme local de l'habitat défini à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation peuvent décider d'assujettir les logements vacants à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

La taxe d'habitation est calculée d'après la valeur locative des habitations et de leurs dépendances, telles que garages, jardins d'agrément, parcs et terrains de jeux résultant de la dernière révision foncière des propriétés bâties et des mises à jour ou actualisations ultérieures.

2. Une majoration de taux possible dans les communes en zones dites « tendues »

L'article 1407 *ter* du code général des impôts prévoit que, dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées à l'article 232 du même code, **le conseil municipal peut, par délibération, 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 meublés non affectés à l'habitation principale due au titre des logements meublés.

Il s'agit :

- des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il 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, et 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 ;

- des communes qui n'appartiennent pas à une zone d'urbanisation de plus de 50 000 habitants mais dans lesquelles il 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 et qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements (cette catégorie de communes a été intégrée par la loi de finances initiale pour 2023).

Toutefois, **la somme du taux de taxe d'habitation de la commune et du taux de taxe d'habitation de la commune multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de taxe d'habitation** prévu à l'article 1636 B *septies* du CGI, qui est fixé à deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

3. Les règles de lien qui s'imposent au taux annuel de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale

Les organes délibérants des communes et établissements de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des 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. En application de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, ils peuvent :

- soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;

- soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes. Cependant, dans ce cas le taux de cotisation foncière des entreprises et **le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ne peuvent pas**, par rapport à l'année précédente, **être augmentés 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 (bâti et non bâti), pondéré par l'importance relative des bases de ces deux taxes pour l'année d'imposition. En sens inverse, le taux de cotisation foncière des entreprises et **le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale doivent**, par rapport à l'année précédente, être diminués, 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.

La majoration susmentionnée prévue dans les zones dites « tendues » n'est pas prise en compte pour l'application de ces règles de liaisons de taux.

4. Les nouveautés intervenues en loi de finances initiale pour 2023

L'article 73 de la loi de finances pour 2023 modifie le périmètre des zones dites « tendues » telles que définies à l'article 232 du code général des impôts, afin d'inclure davantage de communes, en particulier dans les territoires touristiques de montagne et du littoral. La liste des communes concernées est fixée par un décret, modifié pour la dernière fois en 2015¹. Ce décret, qui liste plus de 1 100 communes dans 28 agglomérations, n'a pas encore été mis à jour pour prendre en compte l'extension prévue par la loi de

¹ 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, modifié.

finances pour 2023. L'administration, interrogée par le rapporteur, n'a pas été en mesure d'indiquer à quelle date la mise à jour de ce décret serait réalisée.

De surcroît, dans les mêmes zones, s'applique de plein droit la taxe sur les logements vacants prévue à l'article 232 du CGI. **L'article 74 de la loi de finances pour 2023 augmente les taux de la taxe sur les logements vacants en les faisant passer à 17 % la première année d'imposition et 34 % à partir de la seconde, contre respectivement 12,5 % et 25 % antérieurement.**

Pour les impôts dus au titre de l'année 2023, les collectivités situées en zone tendue disposeront d'un délai exceptionnellement repoussé au 28 février 2023 pour instituer la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, si elles le souhaitent.

De la même manière, les collectivités auront exceptionnellement jusqu'au 28 février 2023 pour instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants¹.

B. LES RECETTES DES RÉGIONS SONT, POUR LEUR PART, PRINCIPALEMENT ISSUES D'IMPÔTS NATIONAUX TRANSFÉRÉS ET CARACTÉRISÉES PAR UNE ABSENCE DE POUVOIR DE TAUX

1. Des recettes de fonctionnement essentiellement issues d'impôts nationaux transférés

En 2022, **les recettes réelles de fonctionnement des régions** se sont élevées à 31 141 millions d'euros et **sont essentiellement issues d'impôts nationaux transférés (à hauteur de 65 %) :**

- 15 505 millions d'euros de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions en compensation de la part régionale de la CVAE ;

- 4 386 millions d'euros de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) augmentés de 271 millions d'euros de TICPE au titre de l'apprentissage et de 268 millions d'euros au titre de la part « Grenelle » de la TICPE².

¹ Pendant de la taxe sur les logements vacants pour les communes qui ne sont pas situées en zone tendue.

² Les recettes issues de la majoration de la part « Grenelle » sont exclusivement destinées au financement de projets d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnés aux articles 11 et 12 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Les autres recettes de fonctionnement proviennent d'impôts locaux et de diverses dotations et participations en provenance de l'État ou de fonds européens dont :

- 2 211 millions d'euros en provenance de la taxe sur les certificats d'immatriculation ;

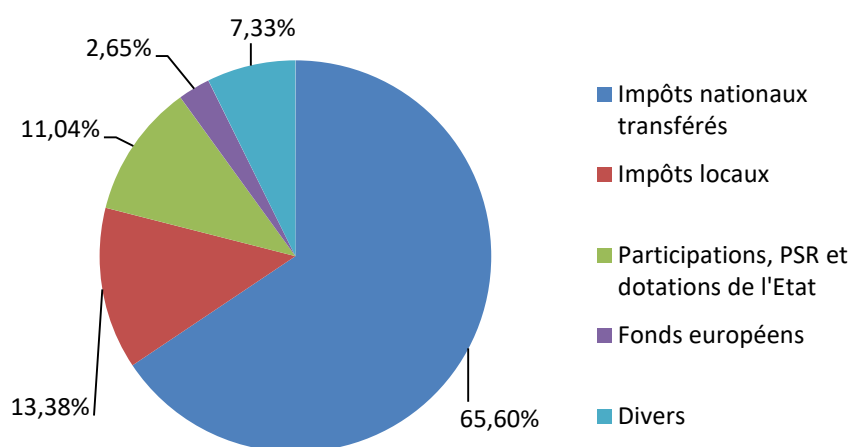
- 662 millions d'euros des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) : il s'agit des composantes « matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national¹ » (IFROU) et « répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre² » (IFREP) qui sont affectées à 100 % aux régions ;

- 4 192 millions d'euros de diverses dotations, participations et prélèvements sur recettes versés par l'État aux régions (dotation générale de décentralisation (DGD), dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP), dotation globale de fonctionnement (DGF)...) ;

- 826 millions d'euros de fonds européens.

Répartition des recettes réelles de fonctionnement des régions en 2022

(en %)



Source : commission des finances à partir des « chiffres clés des régions – édition 2022 »

¹ Définie aux articles 1599 quater A et 1649 A ter du code général des impôts.

² Définie à l'article 1599 quater B du code général des impôts.

2. Des recettes d'investissement en provenance pour l'essentiel des fonds européens

Les recettes réelles d'investissement s'établissent à 6 102 millions d'euros et se composent notamment :

- de fonds européens pour 2 253 millions d'euros ;
- de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) à hauteur de 662 millions d'euros ;
- du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour 596 millions d'euros.

**Recettes réelles de fonctionnement et d'investissement des régions en 2022
(à partir des budgets primitifs)**

(en millions d'euros)

Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	31 141,00
Impôts et taxes	26 123,00
<i> Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)</i>	<i>15 505,00</i>
<i> Taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)</i>	<i>4 386,00</i>
<i> Taxe sur les certificats d'immatriculation</i>	<i>2 211,00</i>
<i> Impôts et taxes spécifiques Outre-Mer</i>	<i>770,00</i>
<i> Ressource pour la formation professionnelle</i>	<i>679,00</i>
<i> Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	<i>662,00</i>
<i> Impôts et taxes spécifiques Île-de-France</i>	<i>278,00</i>
<i> Ressource apprentissage (TICPE apprentissage + PSR apprentissage)</i>	<i>271,00</i>
<i> TICPE part « Grenelle »</i>	<i>268,00</i>
<i> Impôts et taxes spécifiques Corse</i>	<i>245,00</i>
<i> Attribution de compensation CVAE</i>	<i>238,00</i>
<i> Autres</i>	<i>610,00</i>
Dotations et participations	5 018,00
<i> Participations (hors fonds européens)</i>	<i>1 769,00</i>
<i> Dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	<i>845,00</i>
<i> Fonds européens</i>	<i>826,00</i>
<i> Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP)</i>	<i>486,00</i>
<i> Dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	<i>337,00</i>
<i> Autres</i>	<i>755,00</i>
Recettes réelles d'investissement (RRI) hors emprunts	6 102,00
<i> Fonds européens</i>	<i>2 253,00</i>
<i> Subventions (hors fonds européens)</i>	<i>576,00</i>
<i> Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)</i>	<i>662,00</i>
<i> Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	<i>596,00</i>
<i> TICPE part « Grenelle »</i>	<i>290,00</i>
<i> Autres</i>	<i>1 725,00</i>

Source : commission des finances à partir des « chiffres clés des régions – édition 2022 »

3. Une absence de pouvoir de taux

Les réformes successives de la fiscalité locale ont restreint la capacité de décision fiscale et de pouvoir de taux des régions aux seules cartes grises, soit 7 % des recettes totales de fonctionnement¹.

La taxe Y1 dite taxe régionale fait partie des 5 taxes additionnelles qui composent le tarif du certificat d'immatriculation (carte grise) entrant dans le nouveau système d'immatriculation.

¹ Les deux impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFROU et IFREP), ne laissent aucune marge de décision au profit des régions dans la mesure où les taux d'imposition sont fixés au niveau national.

Elle est fixée par le conseil régional qui détermine, chaque année, son montant par délibération. Le taux ou prix unitaire est déterminé par cheval-vapeur (ou cheval fiscal) et varie d'une région à l'autre.

À l'exception de cette taxe sur les immatriculations, les régions n'exercent plus aucun pouvoir de taux sur des impôts locaux.

De surcroît, il n'existe, à ce jour, aucune taxe instituée par les régions elles-mêmes.

C. DES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS PARTAGÉES EN MATIÈRE DE LOGEMENT MAIS UNE COMPÉTENCE QUI DEMEURE LIMITÉE POUR LES RÉGIONS

Dans le domaine du logement et de l'habitat, il revient à l'État de définir les grands équilibres sociaux et territoriaux, d'assurer l'effectivité du droit au logement et de soutenir le secteur du bâtiment à travers des aides financières qui peuvent être directes comme les aides à la pierre et à la personne et indirectes comme les dépenses fiscales à travers des dispositifs de défiscalisation.

Cependant, les collectivités territoriales ont vu leurs compétences se développer dans ce domaine, tant en termes décisionnel qu'opérationnel.

1. L'État conserve un rôle majeur en matière de politique du logement...

La politique du logement demeure une compétence relevant largement de l'État en ce qu'il représente le garant de la solidarité nationale notamment en assurant **le droit au logement**.

À cet égard, il définit notamment les impératifs d'intérêt national de lutte contre les exclusions, de mixité et de cohésion sociale lors de l'élaboration des documents de planification et de programmation.

Par ailleurs, l'État définit les orientations générales ainsi que les instruments juridiques et financiers nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique du logement.

Enfin, il intervient également à travers certaines agences telles que l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) qui lui confèrent un rôle de mise en œuvre important.

Dès lors, l'État détient les principaux leviers d'action sur la politique du logement :

- levier législatif : projets de lois, décrets et ordonnances ;
- levier normatif : normes de construction, environnementales ;

- levier financier : aides fiscales (exonération de TFPB, TVA à taux réduit, crédit d'impôt...), aides à la personne (allocation logement, aide personnelle au logement), aides à la pierre (subventions pour le logement social, subventions de l'Anah pour la rénovation du parc privé, subvention de l'Anru pour la rénovation des quartiers prioritaires, prêts à taux zéro).

L'État conserve ainsi la maîtrise de la majeure partie des aides publiques au secteur, sous forme d'aides sociales ou fiscales, en particulier les aides de guichet telles que les aides personnelles au logement (APL) ou des aides au logement social et à l'amélioration du parc privé qui sont déconcentrées dans les régions et les départements, parfois avec possibilité de délégation aux collectivités (voir *infra*).

2. ...mais les communes et EPCI ont un rôle croissant dans ce domaine depuis une vingtaine d'années

Les communes, puis surtout les intercommunalités à partir du début des années 2000, ont développé des politiques locales en matière d'habitat en agissant notamment sur la production de logements neufs par la maîtrise des conditions d'occupation du sol avec les plans locaux d'urbanisme (PLU), par l'octroi des permis de construire et divers instruments de maîtrise foncière. Les réformes des années 2000 et 2010 ont progressivement permis de transférer les compétences communales vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'abord avec les programmes locaux de l'habitat (PLH), puis avec la délégation des aides à la pierre, et désormais avec les PLU.

a) Un rôle accru des EPCI en matière de logement par transfert de compétence des communes membres

Dès lors, les établissements publics de coopération intercommunale ont désormais un rôle accru dans le cadre de la politique locale de l'habitat en matière de planification.

Ils sont notamment chargés d'élaborer et de mettre en œuvre le programme local de l'habitat (PLH), principal document stratégique de programmation en matière de politique du logement. Le PLH concerne l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles et populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour :

- les métropoles ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;

- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)¹, les communautés de communes et d'agglomération sont également devenues compétentes de plein droit en matière de Plan local d'urbanisme (PLU). Ce transfert de la compétence PLU à l'EPCI a pour objectif de permettre une meilleure coordination des politiques d'urbanisme, le PLU intercommunal (PLUi) pouvant tenir lieu de PLH.

Ce document doit, par ailleurs, être compatible avec les grandes orientations définies par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et doit prendre en compte le plan de déplacements urbains (PDU).

Les EPCI peuvent, par ailleurs, exercer des compétences supplémentaires dans le domaine de l'habitat via une délégation conventionnelle relevant d'une relation contractuelle entre l'EPCI et l'État.

En effet, les EPCI disposant d'un PLH peuvent se voir déléguer l'attribution des aides à la pierre. Dans ce cadre, ils doivent conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à la production (construction et acquisition), à la réhabilitation et à la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la création de places d'hébergement et à l'amélioration de l'habitat privé.

Ils établissent alors la programmation annuelle et gèrent les enveloppes financières déléguées par l'État et consacrées à la production de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé.

Enfin, les EPCI, tenus de se doter d'un PLH, sont désormais chefs de file de la politique d'attribution sur leur territoire.

Les métropoles, quant à elles, peuvent bénéficier de délégations de compétences de l'État en matière d'habitat dans les domaines suivants :

- l'attribution des aides à la pierre ;
- la garantie du droit au logement opposable (Dalo) et, pour exercer cette garantie, les réservations de logement dont le représentant de l'État dans le Département dispose ;
- la procédure de réquisition de locaux avec attributaire ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement.

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

b) Des communes qui conservent un rôle opérationnel

Les communes, malgré un transfert de compétence aux EPCI, conservent un rôle opérationnel important (mise en œuvre des obligations de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)¹, droit de préemption, délivrance des permis de construire...).

Elles doivent également, par leur intervention en matière foncière, par leur cadrage urbanistique, par les actions ou opérations d'aménagement qu'elles conduisent ou autorisent, permettre la réalisation des logements sociaux nécessaires notamment à la mixité sociale des villes et des quartiers².

Les communes interviennent également au stade de l'attribution des logements locatifs sociaux puisque le maire de la commune d'implantation des logements à attribuer (ou son représentant) est membre de la commission d'attribution créée pour attribuer nominativement chaque logement.

3. Un rôle des départements axé sur les personnes défavorisées

Les départements ont été dotés dès 1983 de compétences en matière d'action sociale. Par extension, ils sont devenus des acteurs centraux dans le domaine du logement, principalement pour traiter de la situation des personnes défavorisées.

Ainsi, les départements interviennent dans la politique de logement et d'hébergement de catégories spécifiques et notamment les personnes âgées et les jeunes travailleurs.

Dans ce cadre, il copilote avec l'État le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), consacré par la loi Alur et incluant la politique dédiée à l'AHI (Accueil, hébergement, insertion).

Par ailleurs, les départements ont également la charge de la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL) dont l'objectif est d'accorder des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers, etc.).

Ce champ d'action s'est encore élargi en 2004 avec la possibilité pour les départements d'obtenir, par subsidiarité, la délégation des aides à la pierre.

¹ Article 55 de la loi du 13 décembre 2000, codifié aux articles L. 302 5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

² L'article 55 de la loi SRU prévoit que, afin de résorber le déficit de logements sociaux et de garantir aux plus modestes la possibilité de se loger, une obligation pour certaines communes, de disposer, au plus tard en 2025, d'un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux (20 ou 25 % selon les territoires). Les communes ne satisfaisant pas à cette obligation sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales (25 % du potentiel fiscal par habitant x nombre de logements sociaux manquants).

4. En revanche, la compétence en matière de logement reste à ce jour limitée pour les régions et d'application indirecte et leurs dépenses dans ce domaine restent marginales

a) Les principales compétences dévolues aux régions

La clause de compétence générale a été supprimée pour les régions et les départements par la réforme du 16 décembre 2010. Restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), elle est de nouveau supprimée pour les régions et les départements par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Avant la loi NOTRe, les compétences des régions étaient centrées sur le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, la gestion des lycées et les transports. La loi MAPTAM a, en outre, confié l'aménagement numérique aux régions.

Désormais, l'article L 4221-1 du code des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la loi NOTRe, précise que « **le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes** ».

Ainsi, leur champ d'intervention a été augmenté par la loi NOTRe qui définit les compétences exclusives suivantes :

- les transports : gestion des ports et des aéroports, des Trains Express Régionaux (TER), des transports routiers interurbains et scolaires, de la voirie, des gares publiques routières... Les régions sont devenues des autorités organisatrices de transport de plein exercice ;

- les lycées : construction, entretien et fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole. En 2016, les régions ont consacré 6,6 milliards d'euros à la politique éducative, dont 2,7 milliards d'euros d'investissements dans les établissements ;

- la formation professionnelle : insertion des jeunes en difficulté, formation des demandeurs d'emplois, gestion de l'apprentissage et des formations en alternance... L'ensemble de la compétence formation a été transféré aux régions (service public régional de l'orientation et de la formation professionnelle, recours aux habilitations, formation des publics spécifiques...);

- l'aménagement du territoire et l'environnement : gestion des déchets, des parcs naturels régionaux, développement rural et urbain, plan régional pour la qualité de l'air... La région est aussi en charge du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui fixe les objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports ;

- le développement économique : animation des pôles de compétitivité, aides au tissu économique et définition et mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II). Il définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises ;

- la gestion des programmes européens : autorité de gestion des fonds européens FEDER, FEADER et une partie du FSE. Avec le FEADER, les régions deviennent responsables de l'écriture et de la bonne mise en œuvre de programmes opérationnels régionaux, les programmes de développement ruraux (PDR) régionaux sur 2014-2020, et gèreront désormais près de 1,8 milliard d'euros par an.

b) Une compétence logement des régions qui demeure essentiellement financière

Les régions peuvent consentir des aides financières aux organismes et sociétés d'HLM, leur faire apport de terrains ou de constructions.

Elles ont également la possibilité d'accorder aux sociétés d'économie mixtes immobilières des subventions ou des avances destinées à des programmes de logement, de même que des cessions de terrains ou de constructions sont envisageables.

Enfin, les régions peuvent compléter la politique de l'État en apportant des aides à la réalisation de logements sociaux. Conformément aux dispositions de l'article L. 312-5-2 du code de la construction et de l'habitat, elles peuvent octroyer des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunts. Elles peuvent également « accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir pour faciliter la réalisation des opérations d'habitat à caractère essentiellement social proposées par les collectivités territoriales ». Elles peuvent « engager, seule ou par voie contractuelle, notamment avec l'État, un programme d'aides destinées à favoriser la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement de terrains à bâtir, l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables ».

Il résulte de ce qui précède que les régions assurent essentiellement un rôle de financeur.

L'échelon régional reste donc marginal dans la définition des politiques territorialisées du logement et de l'habitat. Les crédits d'État, mais aussi les contingents d'agrément de logements sociaux neufs, font l'objet d'une répartition plus fine, aux échelons intercommunal et départemental, par le préfet concerné.

Toutefois, la loi NOTRe a introduit l'idée **que la région a compétence pour promouvoir « le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ».**

Cette compétence, essentiellement en termes de coordination et d'information, justifie la présence de mesures consacrées à l'habitat dans la plupart des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et se caractérise par certaines actions conduites par les régions qui portent en particulier sur le champ de la rénovation énergétique dans le cadre, notamment, du programme SARE¹.

Les SRADDET

L'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) modifie les dispositions du CGCT et introduit l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixés par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.

Ces dispositions ne visent pas la région d'Île-de-France, les régions d'Outre-mer et la Corse, qui sont régies par des dispositions spécifiques et qui disposent d'outils d'aménagement du territoire propres :

- le schéma d'aménagement régional (SAR) pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ;
- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC).

¹ SARE- *Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique : le programme d'information SARE a été validé par l'arrêté du 5 septembre 2019. Porté par l'Agence de la transition écologique (ADEME) et co-porté au niveau régional, il vise la mise en œuvre d'actions d'information et d'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique des logements et des petits locaux tertiaires privés, sur tout le territoire.*

Le SRADDET définit en particulier :

- les objectifs de la région à moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, d'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ;
- les règles générales prévues par la région pour contribuer à atteindre ces objectifs.

Il intègre plusieurs schémas régionaux thématiques préexistants : schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air énergie (SRCAE), et doit respecter les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme tels que définis à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Il s'impose notamment à plusieurs autres documents de planification : plan de déplacements urbains (PDU), plan climat air énergie territoriaux (PCAET), charte de parc naturel régional (PNR), schéma de cohérence territoriale (SCoT).

L'élaboration du SRADDET est confiée au conseil régional qui l'adopte par délibération, avant son approbation par arrêté du préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique.

**Tableau récapitulatif de la répartition de la compétence « logement »
entre les différents niveaux de collectivités**

COMMUNES ET EPCI	DEPARTEMENTS	REGIONS	ETAT
Participation au financement du logement	Participation au financement du logement	Participation au financement du	Aides financières au logement
Définition des priorités en matière d'habitat	Plan départemental de l'habitat	Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre e lieu et place des départements	Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD
Programme local de l'habitat	Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)		Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile
Plan départemental de l'habitat	Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat		Plan départemental de l'habitat
Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux	Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à un département		Accord collectif départemental
Accord collectif intercommunal	Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement		Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU
Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat,	Possibilité de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre		Garantie du droit au logement opposable
Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à une commune ou un EPCI			Police des immeubles insalubres
Possibilité de délégation par l'Etat :			Opération programmée d'amélioration de l'habitat
* du contingent de réservation préfectoral			Plan de sauvegarde
* des aides à la pierre			Elaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM
* du droit au logement opposable, des réquisitions avec attributaires, de l'hébergement (MGP et autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilité sociales et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM			
Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs.			
Opération programmée d'amélioration de l'habitat			
Procédure de carence			

Source : commission des finances à partir du site collectivites-locales.gouv.fr (DGCL)

c) *Des dépenses principalement orientées vers les compétences historiques des régions qui financent très à la marge la politique du logement*

En 2022, les budgets des régions représentent un total de 46 milliards d'euros (emprunts, remboursement d'emprunt et frais financiers compris) de dépenses, dont 26,4 milliards d'euros en fonctionnement et 14,6 milliards d'euros en investissement.

Plus de la moitié des dépenses (fonctionnement et investissement) permettent le financement des compétences « transports et mobilité », « enseignement » et « emploi et formation professionnelle ».

Dépenses de fonctionnement et d'investissement des régions en 2022 (à partir des budgets primitifs) et répartition des dépenses par domaine de compétence

(en millions d'euros)

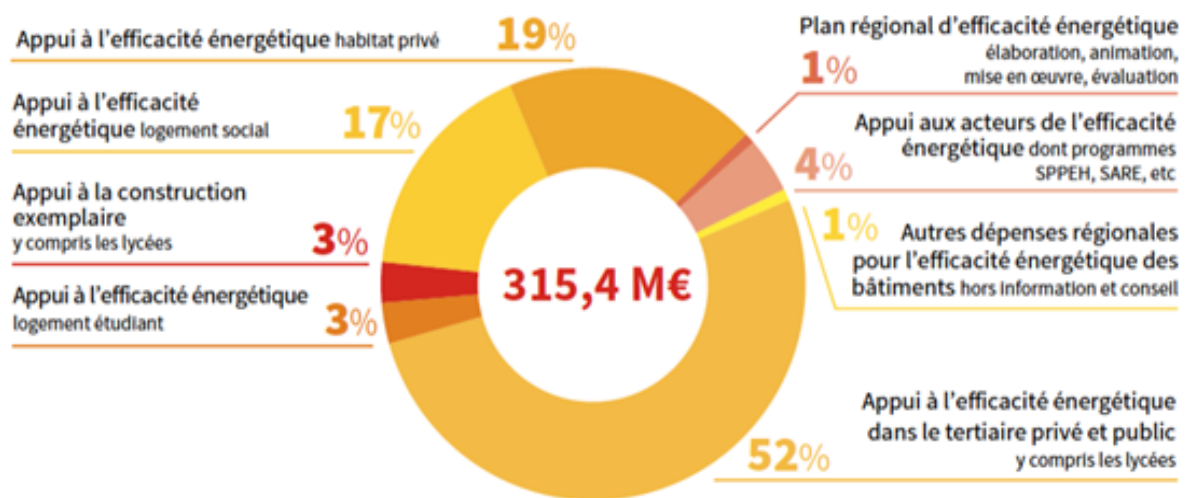
Dépenses de fonctionnement et d'investissement par domaine de compétence	45 890,00	Part dans les dépenses totales
Transports et mobilité	11 623,00	25,3%
<i>fonctionnement</i>	7 896,00	
<i>investissement</i>	3 727,00	
Enseignement secondaire et supérieur	7 520,00	16,4%
<i>fonctionnement</i>	4 145,00	
<i>investissement</i>	3 375,00	
Emploi, formation professionnelle, apprentissage	4 993,00	10,9%
<i>fonctionnement</i>	4 673,00	
<i>investissement</i>	320,00	
Action économique	3 025,00	6,6%
<i>fonctionnement</i>	1 026,00	
<i>investissement</i>	1 999,00	
Aménagement du territoire et environnement	2 320,00	5,1%
<i>fonctionnement</i>	459,00	
<i>investissement</i>	1 861,00	
Culture, sports, loisirs	1 381,00	3,0%
<i>fonctionnement</i>	796,00	
<i>investissement</i>	585,00	
Santé, action sociale	492,00	1,1%
<i>fonctionnement</i>	411,00	
<i>investissement</i>	81,00	
Administration générale	2 852,00	6,2%
Autres (opérations non ventilables)	8 602,00	18,7%
Financement complémentaire aux opérations financés par les fonds européens	3 082,00	6,7%
Remboursements d'emprunts	4,40	0,01%
charges financières	0,60	0,001%
<i>Total</i>	45 895,00	100,0%

Source : commission des finances à partir des « chiffres clés des régions – édition 2022 »

La part allouée à l'aménagement du territoire et à l'environnement représente 2,3 milliards d'euros, soit 5 % des dépenses totales des régions.

Dans ce domaine spécifique, les dépenses en lien direct avec le logement concernent essentiellement l'efficacité énergétique de l'habitat résidentiel et le logement social et elles représentent environ 315,4 millions d'euros.

Répartition des dépenses des régions en 2022 en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments



Source : Observatoire des politiques régionales de Régions de France – octobre 2022

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES AU BÉNÉFICE DES RÉGIONS

A. LA POSSIBILITÉ POUR LES RÉGIONS D'INSTITUER UNE TAXE ADDITIONNELLE DANS LES ZONES DITES « TENDUES »

Le présent article prévoit la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale instituée par les conseils régionaux par délibération.

1. Cette taxe additionnelle ne concerne que les communes situées en zones « tendues »

Le 3^{ème} alinéa du I du présent article prévoit que « le conseil régional peut, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis¹ (du code général des impôts), instaurer **une taxe additionnelle à la taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale situés dans les zones géographiques mentionnées au I de l'article 232** », dites zones « tendues » (cf. *supra*).

En cas de délibération du conseil régional visant à instituer cette taxe additionnelle, le taux défini s'appliquerait alors de manière uniforme sur l'ensemble des communes concernées, dans la région, par le zonage de l'article 232 du CGI.

2. Un taux variable applicable à l'assiette de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale

Le 4^{ème} alinéa du I du présent article précise, par ailleurs, que le taux de cette taxe additionnelle est compris entre 0 et 25 %.

Ce **taux est applicable à l'assiette de la taxe d'habitation** déterminée en application de l'article 1409 du code général des impôts, qui prévoit que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale est calculée **d'après la valeur locative des habitations et de leurs dépendances**, telles que garages, jardins d'agrément, parcs et terrains de jeux.

Exemple d'application de la taxe additionnelle régionale à la taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale

Soit une commune située en zone « tendue » qui a fixé un taux de taxe d'habitation de 20 %, assorti d'une majoration de 30 % pour les résidences secondaires (soit un taux total de 26 % pour la part communale), auxquels s'ajoutent un taux supplémentaire de 1,5 % fixé par le syndicat de communes et de 8,5 % fixé par l'intercommunalité. **Le taux actuel de taxe d'habitation sur les résidences secondaires est donc de 36 %.**

¹ Les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mentionnée à l'article 1520 ou la taxe d'aménagement mentionnée à l'article 1635 quater A doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante. Elles sont soumises à la notification prévue à l'article 1639 A au plus tard quinze jours après la date limite prévue pour leur adoption.

Si le conseil régional décidait d'instituer une taxe additionnelle et d'en fixer le taux maximum de 25 % prévu par la présente proposition de loi, **le taux résultant de taxe d'habitation** serait alors de **61 % de la valeur locative, auquel il conviendrait également d'ajouter, entre autre, la taxe foncière calculée à partir de la même assiette.**

Source : calcul commission des finances

B. L'APPLICATION, À CETTE TAXE ADDITIONNELLE, DE MODALITÉS APPLICABLES À D'AUTRES TAXES

Le 5^{ème} alinéa du I du présent article prévoit que le II de l'article 1407 *ter*, les articles 1408, 1413 et 1414 sont applicables à la taxe régionale additionnelle ainsi créée. Il en résulte que les règles de droit commun applicables à la taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale sont également applicables à la taxe additionnelle régionale créée par le présent article.

1. L'application des règles relatives aux champs des contribuables, des exonérations et dégrèvements et des réclamations

Ainsi, les personnes imposables et celles exonérées définies à l'article 1408 du CGI sont les mêmes pour la taxe communale et la taxe régionale.

Il en résulte que sont redevables les personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables. Les fonctionnaires et les employés civils et militaires logés gratuitement dans les bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux communes ou aux hospices sont également imposables pour les locaux affectés à leur habitation personnelle.

Enfin, les sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé sont redevables de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale afférente aux locaux attribués en jouissance à leurs membres.

Sont exonérés de la taxe :

- un certain nombre d'établissements publics ;
- les habitants reconnus indigents par la commission communale des impôts directs ;

- les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère dans la commune de leur résidence officielle et pour cette résidence seulement, dans la mesure où les pays qu'ils représentent concèdent des avantages analogues aux ambassadeurs et agents diplomatiques français.

De même, les dispositions de l'article 1413 du CGI relatives aux réclamations contre les omissions ou erreur dans l'établissement des rôles et celles de l'article 1414 du CGI relatives aux dégrèvements d'office s'appliquent à la taxe additionnelle régionale.

Il en résulte que sont dégrévés d'office de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale aussi bien pour la part régionale que pour la part communale :

- les gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, à raison des logements situés dans ces foyers ;

- les organismes ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, lorsqu'ils ont conclu une convention avec l'État à raison des logements qu'ils louent en vue de leur sous-location ou de leur attribution à titre temporaire aux personnes défavorisées visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Par ailleurs, les dégrèvements sur réclamation de la majoration listés au II de l'article 1407 ter du CGI seraient également applicables à la taxe additionnelle régionale. Il s'agit de dégrèvements pouvant être accordés :

- pour un logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle, à des personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale ;

- pour un logement qui constituait leur résidence principale, à des personnes qui ont dû le quitter en raison d'un hébergement en maison de retraite ou dans un établissement de soins de longue durée ;

- à des personnes autres qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale.

2. L'application des règles relatives aux délibérations

Le 5^{ème} alinéa du I du présent article prévoit, par ailleurs, que le II de l'article 1639 A et le VI de l'article 1639 A *bis* du CGI sont applicables en matière de délibérations.

Ainsi, le II de l'article 1639 A prévoit **que les délibérations fixant le taux de la taxe d'aménagement sont prises avant le 1^{er} juillet** pour être applicables à compter de l'année suivante. Elles sont notifiées aux services fiscaux dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elles ont

été adoptées. Ces délibérations produisent leurs effets tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

Par ailleurs, le VI de l'article 1639 *A bis* du CGI prévoit **que les délibérations des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements ou de la région d'Ile-de-France relatives à la taxe d'aménagement, autres que celles fixant le taux de cette taxe, doivent être prises avant le 1^{er} juillet** pour être applicables à compter de l'année suivante. Elles sont notifiées aux services fiscaux dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elles ont été adoptées.

Il résulte donc du présent article que **ces dispositions sont également applicables aux délibérations prises par les conseils généraux en vue d'instituer la taxe régionale additionnelle** à la taxe sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale d'une part, **et aux délibérations prises pour en fixer le taux.**

Ces deux types de délibérations doivent ainsi être adoptées avant le 1^{er} juillet pour être applicables à compter de l'année suivante.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TAXE ADDITIONNELLE QUI AUGMENTERAIT LA PRESSION FISCALE SANS POUR AUTANT RÉPONDRE AUX BESOINS DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

A. LA CRÉATION D'UNE TAXE RÉGIONALE ADDITIONNELLE À LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES VIENDRAIT AUGMENTER LA PRESSION FISCALE, CONTRIBUANT À UN RISQUE D'ORDRE CONSTITUTIONNEL

La détermination des taux de la fiscalité locale immobilière (taxes foncières sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe sur les résidences secondaires et taxe sur les logements vacants) relève des communes et des EPCI.

Elle résulte de choix politiques locaux intrinsèquement liés aux besoins des communes et EPCI en termes de ressources mais également aux besoins de ces collectivités en termes d'aménagement et d'attractivité.

Dès lors, instituer la possibilité, pour les régions, de créer une taxe additionnelle à la taxe sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale pourrait mener à des décisions contradictoires entre la politique menée dans ce domaine par l'échelon régional et par l'échelon communal, avec un risque de perte de lisibilité et de cohérence pour les citoyens.

En tout état de cause, l'institution de cette taxe accroîtrait de manière importante la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, le taux de 25 % attribué ainsi à la région étant, dans la plupart des communes,

supérieur au taux communal. Elle contribuerait au risque d'inconstitutionnalité présenté supra.

B. CETTE NOUVELLE TAXE ADDITIONNELLE, QUI NE RÉPOND PAS AUX BESOINS DES RÉGIONS EN TERMES DE POLITIQUE DU LOGEMENT, POURRAIT CRÉER UN EFFET D'AUBAINE DANS UN CONTEXTE OÙ DES MESURES ONT DÉJÀ ÉTÉ ADOPTÉES POUR AGIR SUR LES ZONES TENDUES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2023

1. Un probable effet d'aubaine en raison d'une absence réelle de besoins des régions

La création d'une telle taxe additionnelle pourrait s'apparenter à un **effet d'aubaine pour les régions**, les ressources issues de cette taxe additionnelle n'étant pas fléchées sur des actions en matière de politique de logement alors même que l'exposé des motifs de la proposition de loi précise que **cette taxe a pour objectif de renforcer la capacité d'animation territoriale des régions en matière de logement**.

À cet égard, il convient d'ailleurs de rappeler (voir *supra* la présentation du droit existant), que la compétence logement est en premier lieu dévolue aux collectivités du bloc communal, les régions n'intervenant dans ce domaine que de manière très marginale, essentiellement en termes d'animation territoriale et de rénovation énergétique et de promotion de l'accès au logement, attributions pour lesquelles elles ont déjà des ressources significatives. Leur rôle est essentiellement un rôle de coordination et d'information. À ce jour, les régions n'ont, par ailleurs, pas fait mention d'un souhait de voir leurs compétences développées dans ce domaine.

2. Des dispositifs déjà adoptés en loi de finances initiale pour 2023 visant à améliorer la situation des communes en zones tendues

L'article 73 de la loi de finances pour 2023 a étendu le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants et, subséquentement, la possibilité d'instaurer une majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

Par ailleurs, l'article 74 de cette même loi de finances a augmenté le taux de la taxe sur les logements vacants en le faisant passer de 12,5 % à 17 % la première année et de 25 % à 34 % à partir de la deuxième année.

Alors que l'objectif de cette proposition de loi est d'agir sur la pression foncière et immobilière dans les zones tendues, **les dispositifs adoptés dans ce sens lors de la loi de finances initiale pour 2023 n'ont pas encore été mis en œuvre dans l'attente de la parution des décrets**

d'application. Il semble donc important de laisser un recul suffisant à ces deux nouveaux dispositifs afin d'en mesurer l'impact avant de mettre en œuvre une fiscalité locale additionnelle visant les mêmes fins.

En conclusion, cette taxe se voudrait à la fois être **une fiscalité de rendement** (ayant vocation à procurer des ressources aux personnes publiques pour financer leurs compétences) et **une fiscalité incitative** (visant à titre principal à orienter le comportement des acteurs dans un sens déterminé). Or, les effets sur le comportement des propriétaires (vente de leurs biens ou non acquisition) sont difficiles à mesurer en l'absence d'étude d'impact mais seraient vraisemblablement assez limités et l'aspect rendement ne se justifie pas dans la mesure où les régions n'ont que des compétences périphériques en matière de logement et ne rencontrent pas de difficultés pour les financer.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 2

Institution d'une taxe additionnelle sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale au bénéfice des établissements publics fonciers locaux

Le présent article institue une taxe additionnelle à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) au profit des établissements publics fonciers locaux et de l'office foncier de Corse. Son taux serait compris entre 0 et 25 % de la valeur locative.

Le rapporteur a considéré que la présente taxe, comme celle prévue par l'article premier, contribuerait à une pression fiscale excessive et que la distinction entre les établissements publics fonciers locaux et d'État était insuffisamment justifiée. Il propose d'examiner la question des ressources des établissements publics fonciers dans un cadre plus large.

La commission n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS BÉNÉFICIENT D'UN FINANCEMENT DIVERSIFIÉ, COMPRENANT NOTAMMENT UNE PART FISCALE ET UNE DOTATION BUDGÉTAIRE

A. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET L'OFFICE FONCIER DE CORSE ACQUIÈRENT DES TERRAINS EN VUE DE LEUR AMÉNAGEMENT PAR UN TIERS

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme prévoit que « dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient, l'État peut créer des établissements publics fonciers ». De même, l'article L. 324-1 du même code dispose que « les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables ».

Il existe donc deux catégories d'établissements publics fonciers (EPF).

Les EPF d'État sont créés par décret en Conseil d'État, pris après avis des collectivités territoriales situées dans leur périmètre de compétence. Le conseil d'administration est composé de représentants de l'État et, pour au moins la moitié, de membres représentant les collectivités territoriales et les

établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En particulier, les régions et les départements sont représentés au conseil d'administration par un ou plusieurs membres désignés, respectivement, par leur organe délibérant.

Les **EPF locaux** sont créés sur une initiative commune des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concernés ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements. Les régions et départements peuvent y participer.

Les EPF accompagnent les collectivités locales dans la **définition** et la **mise en œuvre** de leur **stratégie foncière** afin de mobiliser du foncier et de favoriser le **développement durable**, la **lutte contre l'étalement urbain** et la **limitation de l'artificialisation des sols**.

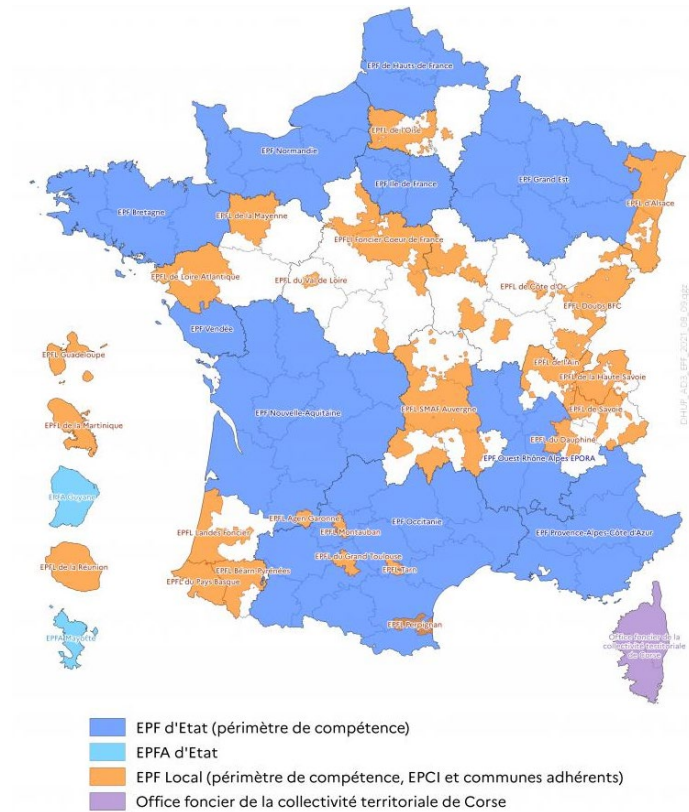
Ils interviennent par le portage de terrains en vue de leur aménagement pour la construction de **logements, notamment sociaux** et le **développement économique**. Ils contribuent ainsi à l'optimisation du foncier, à la revitalisation des cœurs de ville et au recyclage urbain, en particulier par la **requalification des friches**. Ils œuvrent également à la lutte contre l'habitat indigne.

Les EPF se sont développés considérablement depuis 2000 : il existe désormais 10 EPF d'État et 24 EPF locaux, contre 4 EPF d'État et un EPF local en 2000.

Par ailleurs, **l'office foncier de Corse** est un établissement aux compétences proches d'un établissement public foncier, créé par l'article 148 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Il peut exister un EPF d'État et un EPF local sur le même périmètre : c'est le cas pour quatre EPF locaux situés à l'intérieur du périmètre de l'EPF Occitanie.

Les établissements publics fonciers d'État et locaux en août 2021



Source : Ministère chargé du logement, DGAL/DHUP/AD3

B. CES ÉTABLISSEMENTS ONT DES RESSOURCES AUSSI BIEN PUBLIQUES QUE COMMERCIALES

Les établissements publics fonciers disposent de ressources d'origines diverses, dont notamment :

- des ressources fiscales et des dotations publiques de la part de l'État, des collectivités territoriales ou de l'Union européenne ;
- des emprunts ;
- les produits de ventes de biens, notamment les cessions de terrains portés par l'établissement.

Les **ressources fiscales** sont de deux sortes : la **taxe spéciale d'équipement** et la **recette issue des prélèvements SRU**. La dotation de l'État est attribuée comme **compensation** à la diminution du produit de la taxe spéciale d'équipement résultant de la suppression de la taxe d'habitation.

1. La taxe spéciale d'équipement est une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises

Les EPF bénéficient du produit des **taxes spéciales d'équipement** (TSE) prévues par les articles 1607 *bis* (EPF locaux et office foncier de Corse) et 1607 *ter* (EPF d'État) du code général des impôts. Il en est de même des établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) et des agences des 50 pas géométriques.

La TSE n'est pas une taxe autonome, mais, comme la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)¹, une taxe additionnelle à quatre taxes existantes : les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle apparaît ainsi dans une colonne additionnelle sur les avis d'imposition des contribuables soumis à ces taxes.

Le **produit** de la TSE est fixé par le conseil d'administration de l'établissement, puis **réparti** par l'administration fiscale **entre les quatre taxes auxquelles il se rattache**. En application de l'article 1636 B *octies* du code général des impôts, la répartition est proportionnelle aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente au bloc communal et intercommunal.

Toutefois, **la somme du produit de la TSE et de la dotation de l'État** (voir *infra*) est arrêtée chaque année **dans la limite d'un plafond** fixé à **20 euros par habitant** situé dans leur périmètre.

En outre, dans le cas des EPF d'État, le produit est reversé dans la limite d'un plafond fixé, pour chaque établissement, par le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le produit de la TSE est destiné au financement des interventions foncières et immobilières ainsi que, dans le cas des EPF d'État au financement, le cas échéant, de leurs interventions dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) qui leur sont confiées par décret en Conseil d'État.

¹ [Article 1530 bis](#) du code général des impôts.

2. La dotation budgétaire de l'État est versée depuis 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Les lois de finances pour 2020 et 2021¹ ont instauré une **dotation budgétaire en faveur des établissements publics fonciers** (EPF) d'État et locaux, ainsi que des **établissements publics fonciers et d'aménagement** (EPFA), appliquée pour la première fois en 2021 :

- d'une part pour **compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales**, qui constituait une partie importante de l'assiette de l'une des quatre taxes auxquelles est adossée la taxe spéciale d'équipement. Le montant de cette dotation est égal au produit versé à ces établissements publics en 2020 au titre du produit des taxes spéciales d'équipement réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- d'autre part pour **compenser l'impact de la modernisation des paramètres de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels**. Le montant de cette dotation est égal à la moitié du produit réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et celles assujetties à la cotisation foncière des entreprises.

Le montant de la dotation, prévu à un niveau de 181,1 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2021, a finalement été de 175,2 millions d'euros cette année-là en fonction des produits de TSE observés². Le montant prévu dans les projets de loi de finances pour 2022 et 2023 a été respectivement de 182,3 millions d'euros et 182,5 millions d'euros.

3. Les prélèvements SRU constituent une ressource complémentaire pour contribuer à la réalisation de logements sociaux

Les communes qui n'atteignent pas les obligations en matière de construction de logements sociaux prévues par les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (dits « article 55 de la loi SRU ») sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Ce prélèvement est reversé, par ordre de priorité, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) délégataire des aides à la pierre, à un EPF local ou à l'office foncier de Corse, à un EPF d'État ou au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

¹ H du V de l'[article 16](#) de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et B du II de l'[article 29](#) de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires », exercice 2021.

Les établissements bénéficiaires de ce prélèvement doivent établir chaque année un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées à ce titre, ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées¹.

En 2021, les EPF d'État ont ainsi perçu plus de 30 millions d'euros au titre des prélèvements SRU, dont 17,6 millions d'euros pour l'EPF d'Île-de-France et 7,6 millions d'euros pour l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ils réinvestissent cette ressource dans la réalisation de logements sociaux, notamment en minorant le prix des cessions de terrains.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTITUTION, AU PROFIT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX ET DE L'OFFICE FONCIER DE CORSE, D'UNE NOUVELLE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Le présent article institue une **taxe additionnelle** à la **taxe d'habitation sur les résidences secondaires** et autres logements non affectés à l'habitation principale (THRS) au profit des établissements mentionnés au premier alinéa de l'article 1607 *bis* du code général des impôts, c'est-à-dire les établissements publics fonciers locaux et l'office foncier de Corse. Il crée à cette fin un article 1607 *ter* A nouveau dans le code général des impôts.

L'**assiette** de la taxe additionnelle serait celle de la taxe d'habitation, qui est limitée depuis le 1^{er} janvier 2023 aux résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale. Il s'agit donc de la **valeur locative** des habitations et de leurs dépendances.

Le **produit** de la taxe additionnelle serait versé aux **établissements publics fonciers locaux** et à **l'office foncier de Corse**, déjà affectataires de la taxe spéciale d'équipement en application de l'article 1607 *bis* du code général des impôts. Les établissements publics fonciers d'État ne sont pas visés par la rédaction de cet article.

Le **périmètre** d'application se limite aux **zones géographiques** mentionnées au I de l'article 232 du code général des impôts, c'est-à-dire celles dans lesquelles, d'une part, **s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants** (TLV) et où, d'autre part et en application de l'article 1407 *ter* du même code, le conseil municipal peut **majorer la part qui lui revient de la cotisation de THRS**. Ces zones ont été présentées plus en détail dans le commentaire de l'article premier.

Le deuxième alinéa du nouvel article 1607 *ter* A prévoit que le **taux** serait **compris entre 0 % et 25 %**. Il serait fixé dans les conditions mentionnées aux deuxième à quatrième alinéas de l'article 1607 *bis* précité,

¹ [Article L. 302-7-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

qui précisent les conditions selon lesquelles le produit de TSE est arrêté chaque année par les EPF locaux ou l'office foncier de Corse. Il faut donc comprendre que le taux de la nouvelle taxe serait fixé par ces établissements, selon les mêmes modalités. En revanche, le cinquième alinéa du même article 1607 *bis* ne s'applique pas, c'est-à-dire que le montant de la nouvelle taxe ne serait pas inclus dans le plafond de 20 euros par habitant qui s'applique à la somme du produit de la TSE et de la dotation budgétaire.

Le **troisième alinéa** prévoit l'application à ce nouveau prélèvement de plusieurs dispositions applicables à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, à savoir :

- les situations dans lesquels le contribuable bénéficie, sur réclamation, d'un dégrèvement de la majoration de THRS (II de l'article 1407 *ter* du code général des impôts) ;
- la définition de la personne imposable et les cas d'exonérations (article 1408 du même code) ;
- les procédures de réclamation (article 1413) ;
- les cas de dégrèvement d'office de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (article 1414).

Ces dispositions ont, elles aussi, été présentées plus en détail dans le commentaire de l'article premier.

Le **quatrième alinéa** prévoit que les cotisations sont établies et recouvrées, les réclamations sont présentées et jugées comme en matière de contributions directes, reprenant une disposition identique prévue par l'article 1607 *bis* pour la taxe spéciale d'équipement.

Enfin, le **dernier alinéa** prévoit la fixation des conditions d'application de l'article par décret en Conseil d'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOLUTION SANS DOUTE PRÉMATURÉE À LA QUESTION RÉELLE DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

La taxe proposée présente des **difficultés juridiques et pratiques** certaines qui ne permettent pas au rapporteur d'être favorable d'ores et déjà à son institution. Elle soulève toutefois la **question réelle, et qui devra être retravaillée, du niveau et de la pérennité du financement des établissements publics fonciers.**

A. LE POUVOIR DE FIXER UN TAUX D'IMPOSITION SERAIT CONFIE À UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Les EPF ne votent actuellement pas un taux de taxe spéciale d'équipement (TSE), mais un **produit global**, qui est ensuite réparti, comme précisé *supra*, entre quatre taxes différentes. La répartition suit une clé dépendant des recettes perçues l'année précédente : l'établissement choisit donc le montant des ressources dont il a besoin, mais pas les catégories de contribuables sur lesquels elles doivent être prélevées (propriétaires fonciers pour les taxes foncières, propriétaires de résidences secondaires pour la THRS, entreprises pour la CFE).

Le présent article prévoit, pour sa part, que **l'établissement fixerait lui-même le taux d'une taxe portant sur les résidences secondaires**. Il serait très novateur de permettre aux établissements publics fonciers (et non à des collectivités territoriales) de **choisir sur quelles catégories de contribuables doit être prélevée la ressource** qui leur est nécessaire. Ces contribuables seraient d'ailleurs les propriétaires de résidences secondaires, qui pour la plupart ne sont pas électeurs des collectivités dont émane l'établissement et ne participent donc pas réellement aux choix de politique locale.

L'EPF pourrait ainsi, compte tenu du taux élevé de la taxe, acquérir **un certain pouvoir d'influence sur les choix résidentiels**, si l'on suppose que certains propriétaires seraient ainsi incités soit à convertir leur résidence secondaire en résidence principale, soit (plus probablement) à acquérir une résidence secondaire dans un territoire où la taxation est moins élevée.

Or, **il peut être craint**, comme pour la taxe prévue par l'article premier, **que les choix faits par l'EPF ne coïncident pas toujours avec ceux des communes ou des intercommunalités**, qui sont les principales autorités en charge de la mise en œuvre de la politique locale du logement. Si le développement des résidences secondaires fait l'objet, dans certaines communes, de fortes résistances, il constitue aussi un déterminant important du développement local dans d'autres territoires, comme cela a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport.

B. LA CHARGE FISCALE NOUVELLE SERAIT POTENTIELLEMENT TRÈS ÉLEVÉE

La taxe proposée représenterait une **charge fiscale importante**, puisque son taux pourrait aller jusqu'à **25 % de la valeur locative** des locaux concernés.

Son montant pourrait être supérieur dans bien des territoires au montant de la taxe d'habitation fixé par la commune.

Or, il a été rappelé dans l'exposé général que **la loi de finances pour 2023 a largement étendu les possibilités de majoration de cette taxe** : les communes concernées par la taxe proposée par cet article pourront, dès la publication du décret d'application, majorer la THRS d'un pourcentage pouvant aller jusqu'à 60 % de la part leur revenant.

Enfin, si elle est combinée à la création d'une taxe sur la même assiette par le conseil régional en application de l'article premier, l'institution d'une taxe risquerait d'avoir un effet confiscatoire qui présente un risque d'inconstitutionnalité qui a également été présenté plus en détail *supra*.

C. CETTE RESSOURCE EST LIMITÉE, SANS JUSTIFICATION SUFFISANTE, À UNE SEULE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

L'article introduit une **distinction entre les établissements publics fonciers d'État et locaux**, puisque seuls les seconds, ainsi que l'office foncier de Corse, bénéficieraient du produit de la taxe. Or, la loi confie aux EPF d'État et locaux des missions similaires et ces deux catégories d'établissements bénéficient actuellement de ressources de financement publiques comparables : taxe spéciale d'équipement dont le produit est défini par l'établissement, dotation budgétaire de l'État.

Si les EPF d'État fixent généralement un produit de TSE inférieur au seuil maximum de 20 euros par habitant, cela ne signifie pas pour autant qu'il leur suffirait de fixer un taux plus élevé pour bénéficier de ressources plus importantes : ils sont en effet soumis, contrairement aux EPF locaux, à un plafonnement en loi de finances du produit de TSE¹. Ce plafond est généralement atteint, ce qui a pour conséquence que la fixation d'un produit de TSE plus élevé n'accroîtrait pas les ressources revenant à l'EPF.

En outre, l'institution d'un prélèvement limité aux seuls EPF locaux conduirait à **soumettre à une fiscalité différente les propriétaires de résidences secondaires** selon que le logement est situé dans le périmètre d'un EPF local ou d'un EPF d'État, ce qui pourrait être considéré comme une **rupture d'égalité devant l'impôt** entre des contribuables dont la situation est similaire.

Il paraît en conséquence difficilement justifiable de limiter une ressource nouvelle aux seuls EPF locaux.

¹ Ce plafond est fixé, pour chacun des établissements publics fonciers de l'État, par le I de l'[article 46 de la loi de finances initiale pour 2012](#).

D. LA DÉFINITION DES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DEVRA ÊTRE TRAITÉE DANS UN CALENDRIER DIFFÉRENT DE CELUI PRÉVU PAR LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI

Si les modalités proposées par le présent article présentent des difficultés qui ne permettent pas d'en prévoir d'ores et déjà l'application, il n'en reste pas moins que **cet article pose avec raison la question du financement des établissements publics fonciers.**

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a conduit à la création d'une **dotacion budgétaire** qui nécessite un vote dans chaque loi de finances. Cette modalité de financement constitue une sorte d'épée de Damoclès suspendue chaque année au-dessus d'établissements qui doivent au contraire **inscrire leur action dans une perspective pluriannuelle**, puisqu'il s'agit de porter des terrains pendant la phase de préparation d'un projet, ce qui peut prendre cinq ans et plus, voire de constituer des réserves foncières sur une durée plus longue.

Si la dotacion devait diminuer un jour, les EPF pourraient être amenés à augmenter le produit de la TSE afin de maintenir leur ressources dans un contexte où les missions qui leur sont confiées, en appui aux collectivités territoriales, sont toujours plus nombreuses : programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de demain, réhabilitation de friches, coûts de dépollution, nécessité d'acquérir du foncier afin de prémunir contre les risques de renchérissement liés notamment à la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette... La ressource fiscale est d'autant plus essentielle à ces établissements qu'elle sert de levier pour l'appel à l'emprunt.

Or, dans le panier des quatre taxes précitées, **la forte diminution du poids de la taxe d'habitation conduit à accroître le poids des taxes foncières**, qui pèsent sur l'ensemble des propriétaires (résidents ou non-résidents) **et surtout de la cotisation foncière des entreprises** : une augmentation de la TSE se traduirait donc probablement par un **alourdissement de la taxation des entreprises**, ce qui pourrait nuire au développement économique des territoires¹.

Une meilleure adaptation de la répartition de la TSE devra donc faire l'objet de travaux ultérieurs.

D'une part, **le Sénat doit examiner prochainement une proposition de loi** visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, issue d'une mission

¹ La question se pose notamment en cas d'extension du périmètre de l'EPF : la dotacion compense la baisse de TSE sur les communes existantes uniquement, donc l'adhésion de nouvelles communes suppose une augmentation de la TSE pesant tout particulièrement sur la cotisation foncière des entreprises.

transparente regroupant quatre commissions¹. Il paraît souhaitable de fonder des évolutions éventuelles de la fiscalité foncière sur le texte qui sera adopté.

D'autre part, la commission des finances a confié, le 11 janvier dernier, au rapporteur la mission de conduire, en tant que rapporteur spécial des crédits du logement et de l'urbanisme, un **contrôle budgétaire sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement**². Il sera donc amené, dans les prochains mois, à examiner la question de l'ensemble des ressources des EPF et de leur adéquation avec les missions qui leur sont confiées par la loi, par l'État et par les collectivités territoriales.

Enfin, le périmètre d'application de la proposition de loi n'est connu que dans ses grands principes puisque le décret d'application de l'extension du périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants n'a pas encore été pris.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission n'a pas adopté cet article.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

¹ [Proposition de loi n° 205 \(2022-2023\) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, déposée le 14 décembre 2022, issue des travaux de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette ».](#)

² Commission des finances, programme de contrôle pour 2023, présenté le 11 janvier 2023.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 janvier 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-Baptiste Blanc sur la proposition de loi n° 217 (2022-2023) visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement, déposée le 19 décembre 2022 par notre collègue Ronan Dantec, présent parmi nous, et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Notre calendrier est resserré, puisque vous m'avez nommé rapporteur il y a deux semaines et que le texte sera examiné en séance le 2 février prochain.

Cette proposition de loi nous alerte sur un phénomène désormais bien connu, que nombre d'entre nous avons constaté dans nos territoires et qui a constitué un sujet important de débat lors de l'examen du dernier projet de loi de finances (PLF) : le développement des résidences secondaires et ses effets sur le marché local de l'immobilier, en particulier sur la possibilité d'accès au logement pour les résidents permanents.

La France comprenait 3,7 millions de résidences secondaires en 2021, pour 30,7 millions de résidences principales. Sur le long terme, le nombre des résidences principales et secondaires évolue de manière comparable, mais, depuis 2010, on constate une accélération du nombre des résidences secondaires, qui a augmenté de 16,5 %, contre moins de 10 % pour les résidences principales. La proportion de résidences secondaires est particulièrement élevée sur le littoral atlantique et en Corse ; leurs propriétaires sont souvent des personnes qui habitent à titre principal dans une autre région et qui ont des revenus plus élevés que les résidents locaux.

Comme le montrent les études de l'Insee, le développement des résidences secondaires accentue les tensions sur le marché du logement, surtout dans les zones où la population augmente. Les prix immobiliers subissent une pression à la hausse, obligeant ceux qui travaillent dans les communes touristiques à résider eux-mêmes de plus en plus loin. Cette situation doit toutefois s'apprécier en fonction des territoires, car les résidences secondaires constituent aussi une source d'attractivité et d'enrichissement pour l'économie locale, en particulier là où la densité de population est moins importante. Il faut donc se garder d'une vision uniforme selon laquelle le développement des résidences secondaires serait systématiquement défavorable aux résidents locaux.

Face à ce phénomène, la fiscalité locale a évolué significativement, au cours des dernières années, en défaveur des résidences secondaires par rapport aux résidences principales. Je distinguerai deux mesures.

En premier lieu, la taxe d'habitation a été supprimée progressivement sur les résidences principales. Depuis le 1^{er} janvier, elle ne s'applique qu'aux résidences secondaires. On ne parle donc plus que de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

En second lieu, la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a étendu le périmètre dans lequel s'applique la taxe sur les logements vacants : or, dans le même périmètre, les communes peuvent appliquer une majoration de 5 % à 60 % à la THRS. Ce périmètre se limitait auparavant à des zones tendues de plus de 50 000 habitants ; désormais, la majoration de THRS pourra être décidée dans des communes situées dans des zones d'urbanisation plus petites, spécifiquement dans celles où le taux de résidences secondaires est élevé. Toutefois la liste de ces communes n'est pas connue à l'heure qu'il est, car le décret d'application n'a pas encore été pris.

En 2021, 1 136 communes étaient situées dans le zonage de la taxe sur les logements vacants ; 233 d'entre elles avaient instauré une majoration de THRS et, parmi elles, 43 communes avaient choisi d'appliquer la majoration maximale de 60 %. Lorsque le nouveau zonage sera connu, des milliers de communes recourront probablement à cette possibilité, en particulier dans les principales zones touristiques littorales et de montagne.

Le développement des résidences secondaires est donc un phénomène avéré et qui doit être pris en compte dans les politiques du logement.

Certains pays ont d'abord pris des mesures assez radicales : en Suisse, une loi dite « Lex Weber », adoptée par référendum en 2012, limite à 20 % la proportion des résidences secondaires dans chaque commune, ce qui a freiné un grand nombre de projets. Nous n'avons pas pris de mesure du même type en France, mais la règle de « zéro artificialisation nette » (ZAN) pourrait avoir un effet tout aussi important, aussi bien sur les résidences principales que sur les résidences secondaires.

Cette proposition de loi a un objectif plus mesuré en apparence, puisqu'il s'agit surtout d'apporter à certaines catégories d'acteurs publics – les régions et les établissements publics fonciers locaux – les moyens d'accomplir leur mission en matière de politique du logement et d'aménagement.

Les deux articles sont similaires dans leur dispositif. Ils prévoient la création de deux taxes additionnelles à la THRS : la première serait instituée au profit de la région, sur délibération du conseil régional (article 1^{er}) ; la seconde serait reversée aux établissements publics fonciers (EPF) locaux ou à l'Office foncier de Corse (article 2).

Dans les deux cas, ce n'est pas l'ensemble du territoire qui est visé, mais uniquement les zones dans lesquelles peuvent s'appliquer la taxe sur les logements vacants et la surtaxe de THRS, c'est-à-dire les zones tendues, notamment touristiques. En outre, la taxe de l'article 2 ne s'appliquerait que dans le périmètre des EPF locaux, c'est-à-dire sur une part très limitée du territoire national, car la plupart des territoires sont couverts uniquement par un EPF d'État ou ne sont couverts par aucun EPF. Le taux de chacune de ces taxes pourrait varier de 0 % à 25 % de la valeur locative, en fonction des délibérations du conseil régional ou du conseil d'administration de l'EPF.

Comme pour toute taxe, il convient de se demander si l'objectif est d'influencer les comportements ou de fournir des ressources aux autorités et établissements destinataires.

Comme l'indique l'exposé des motifs, il s'agit d'abord de taxes de rendement, qui visent à apporter des ressources aux régions et aux EPF locaux.

En ce qui concerne l'influence sur les propriétaires de résidences secondaires, il est plus difficile à déterminer *a priori*. On peut penser que beaucoup d'entre eux ne mettront pas en location de manière permanente leur logement parce que le taux de taxation aura augmenté. Il est possible toutefois que certains fassent le choix d'acquérir une résidence secondaire dans une zone où ces taxes ne seront pas instituées, ce qui pourrait avoir un effet sur la politique locale de logement. Or, l'un des principaux obstacles que je vois à ces dispositions est celui de la cohérence des actions des différentes autorités en matière de logement.

Si l'État conserve une part essentielle dans la définition de la politique du logement, notamment des aides de guichet, la mise en œuvre locale de la politique du logement relève pour l'essentiel des communes et des intercommunalités, même si la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a attribué aux régions une compétence pour promouvoir « le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ». Quant aux EPF, cette proposition de loi leur conférerait pour la première fois la possibilité de décider sur quelle catégorie de contribuables – en l'occurrence les propriétaires de résidences secondaires – leurs ressources devraient être prélevées.

Ainsi, le taux de ces taxes s'appliquerait de manière indifférenciée sur l'ensemble des zones tendues à l'intérieur d'une même région ou du ressort d'un même EPF, alors que les conditions locales et les stratégies des communes et intercommunalités peuvent varier. Je crains donc qu'il n'y ait un risque d'interférence ou de manque de cohérence dans la mise en œuvre de la compétence « logement » à l'échelon local.

De surcroît, cette ressource n'est assortie d'aucune obligation d'utilisation : rien ne garantirait donc, surtout dans le cas des régions, qu'elle serait effectivement utilisée pour la production de logements. J'ai d'ailleurs interrogé les régions : elles ne sont en rien demandeuses de cette ressource.

Du point de vue du contribuable, les nouvelles taxes et la hausse brutale de la taxe d'habitation que celles-ci entraîneraient seraient certainement difficiles à comprendre. Un logement taxé aujourd'hui à 30 % ou 40 % pourrait être taxé désormais à 80 % ou 90 %, avec l'ajout de nouvelles lignes sur l'avis d'imposition. C'est beaucoup et le risque d'inconstitutionnalité est très élevé, eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Pour autant, je suis d'accord avec les auteurs de la proposition de loi pour affirmer la nécessité de définir un meilleur modèle de financement de la politique du logement, notamment de permettre aux établissements publics fonciers d'assurer leurs missions, qui iront croissant au cours des années à venir. Les EPF participent aux programmes Action Cœur de ville et Petites Villes de demain, à la réhabilitation et à la dépollution de friches ou encore à la constitution de réserves foncières pour les collectivités... Le fonds friches a été fondu dans un fonds vert, dont la mise en œuvre est désormais aux mains des préfets de région, ce qui laisse peu de visibilité sur les montants qui seront effectivement mis à la disposition des collectivités, alors même que les premières « vagues » de décaissement de ce fonds ont permis de traiter les projets les plus simples ; les projets à venir seront plus coûteux et complexes. De manière générale, la mise en œuvre du ZAN va entraîner, mécaniquement, une raréfaction de la ressource foncière et il est important que les collectivités locales puissent s'appuyer sur ces établissements.

Or, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui constituait l'une des assiettes de la taxe spéciale d'équipement destinée aux EPF, a conduit à la création d'une dotation budgétaire de compensation. Faut-il conserver cette dotation, la renforcer ou au contraire envisager une ressource fondée sur une assiette locale et moins soumise aux arbitrages annuels de l'État ? C'est aussi l'une des questions sous-jacentes à cette proposition de loi.

La question est importante, mais la réponse me semble prématurée et la taxation des résidences secondaires doit s'apprécier dans un périmètre plus large : le financement de la politique locale du logement et de l'aménagement.

Ainsi, il faut laisser vivre les évolutions de fiscalité introduites par la loi de finances pour 2023, c'est-à-dire la possibilité de majorer la THRS, qui va être accordée précisément aux territoires visés par cette proposition de loi. En outre, la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, rédigée par une mission conjointe réunissant quatre commissions permanentes, doit être

examinée prochainement par le Sénat : elle pourrait modifier les conditions concrètes dans lesquelles s'applique la mise en œuvre de ce principe, donc son examen devrait être un préalable à la définition des moyens à donner aux collectivités et à leurs établissements pour atteindre cet objectif.

Pour ce qui se rapporte enfin plus spécifiquement aux EPF, j'aborderai justement la question de leur financement au cours des mois à venir, à l'occasion d'un contrôle budgétaire dont la commission m'a confié la charge.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de ne pas adopter les deux articles de la proposition de loi. Cela permettra d'avoir le débat en séance puisque le Sénat l'examinera alors dans sa rédaction initiale.

M. Ronan Dantec, auteur de la proposition de loi. – Je remercie Jean-Baptiste Blanc de son analyse, dont je partage une partie des conclusions.

J'ai une conviction profonde : l'accès au logement est le principal facteur de déstabilisation de la société française, *via* deux phénomènes : la baisse du reste à vivre, à cause du renchérissement du prix du logement depuis la fin des années 1990, et l'incapacité à vivre dans sa commune de choix ou de naissance. Que les gens riches aient une maison plus grande que les pauvres, c'est dans la nature des choses depuis toujours ; que les ménages modestes ne puissent plus vivre dans leur communauté de vie traditionnelle, c'est plus récent. Nous sommes dans une situation d'urgence. Des communes ont connu une augmentation de 15 % à 20 % des prix du logement en deux ans.

Cette proposition de loi n'est donc pas relative aux résidences secondaires, c'est une proposition de loi sur l'accès au logement et sur les moyens de renforcer notre action dans ce domaine.

Je ne détaille pas les chiffres. Jean-Baptiste Blanc l'a rappelé, le nombre de résidences secondaires augmente plus vite que le nombre de logements produits en France, ce qui réduit d'autant le nombre de logements disponibles pour la résidence principale.

D'abord, depuis la loi NOTRe, les régions ont bien une compétence logement. Vous dites qu'elles ne sont pas demandeuses, monsieur le rapporteur, mais c'est plus compliqué : certaines sont intéressées, d'autres moins. En tout état de cause, les régions se demandent si elles doivent prendre un rôle plus important d'animation de la politique de logement. Le ZAN et l'importance prise par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) vont amener les régions à s'y intéresser de plus en plus. L'Occitanie, par exemple, finance de plus en plus le logement social. D'où l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui donne plus de moyens aux régions, mais de manière optionnelle, dans le respect de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, afin de permettre

aux régions volontaires de consacrer plus de moyens au logement social ou à l'ingénierie.

Pour les EPF locaux, qui soutiennent clairement ce texte, les choses sont plus simples. Ils ont déjà des résultats, mais ils ne peuvent plus répondre aux demandes des communes, notamment des petites, pour les réhabilitations de cœur de bourg. Des EPF locaux, comme dans le Pays basque ou en Loire-Atlantique, montrent leur efficacité. Aujourd'hui, quelque 5 millions de Français sont couverts par les établissements publics fonciers locaux (EPFL), dont les besoins de financement sont urgents. Avec 2 millions d'euros issus du fonds friche, l'EPFL de Loire-Atlantique a créé plus de 500 logements.

En instaurant le taux maximal proposé dans cette proposition de loi, qui reprend la proposition de Philippe Bas lors de l'examen du PLF, les fonds propres de l'EPFL de Loire-Atlantique passeraient de 10 millions à 25 millions d'euros, soit une capacité d'action de 100 millions d'euros par an, compte tenu du financement bancaire. C'est significatif. Or, je le rappelle, le nombre de logements disponibles en résidence principale diminue.

Je distingue bien les deux articles. Jean-Baptiste Blanc est réservé sur le premier et indique que la seconde proposition est prématurée, ce qui vaut presque approbation tacite... Il faut augmenter les moyens des EPFL, et il faut le faire d'urgence. La question est la suivante : faut-il les augmenter par la fiscalité ? Cela signifierait que la totalité des biens assujettis à la taxe spéciale d'équipement subirait la hausse des taux ; cela concernerait les entreprises et l'ensemble des ménages. Comme les résidences secondaires contribuent à la déstabilisation de l'accès au logement, centrer ce financement sur celles-ci serait une meilleure solution.

M. Christian Bilhac. – Les zones rurales ne sont pas dans la même situation que le littoral et les stations de ski. Dans le milieu rural, la résidence secondaire est la maison familiale ; cela ne concerne pas des gens riches. D'ailleurs, si ces résidences appartiennent pour un tiers à des ménages aisés, cela signifie que pour deux tiers, elles appartiennent à des ménages modestes. En outre, en milieu rural, les résidences secondaires représentent une source de revenus pour le tissu artisanal et commercial local. Ne tapons donc pas trop dessus...

M. Albéric de Montgolfier. – Toutes les résidences secondaires ne se situent pas sur le même plan : dans les zones rurales, c'est une chance pour l'économie et, dans les zones tendues, notamment urbaines, c'est une source de tension qui érode le marché des résidences principales. Cette proposition de loi apporte-t-elle une réponse spécifique à la question des locations saisonnières de courte durée, qui sont un véritable problème ?

M. Claude Nougéin. – Il est proposé une majoration de la THRS, pouvant aller jusqu'à 60 %, dans certaines zones. Qu'en est-il des résidences secondaires qui ne sont pas à proprement parler des résidences secondaires ?

Certaines personnes habitent en province, mais doivent travailler dans une métropole et doivent s'y loger trois ou quatre nuits par semaine. La résidence secondaire de ces personnes sera assujettie à cette majoration, c'est une injustice totale ! Chacun travaille là où il peut...

Mme Isabelle Briquet. - Ce texte aborde une véritable problématique pour l'accès au logement. L'idée de doter les collectivités territoriales de ressources complémentaires pour agir dans le domaine du logement est bonne, mais le fléchage régional ne nous semble pas opportun. Le groupe SER déposera donc des amendements sur ce point.

Le dispositif prévu pour les EPF va dans le bon sens, même si la réponse est partielle. Je rejoins les propos du rapporteur : il faut redéfinir le mode de financement des EPF. Par ailleurs, je regrette que cette proposition de loi ne concerne que les zones tendues.

M. Vincent Segouin. - Sur la cible, je rejoins les propos de MM. De Montgolfier et Nougéin : il faut distinguer les résidences principales des résidences secondaires et des gîtes ou locations par Airbnb. Dans ma région, les résidences secondaires se sont beaucoup développées, mais elles constituent une ressource pour le territoire. En outre, elles ne deviendront pas une résidence principale, car les propriétaires sont parisiens. Cela étant dit, les locations saisonnières sont un problème. Biarritz a perdu beaucoup d'habitants, car tout y est loué par Airbnb ; on ne peut y être insensible. La cible de ce texte me semble mal définie.

J'en viens à la question de la taxation. Il serait possible d'aller jusqu'à 86 % de la valeur locative. Cela signifierait que l'on deviendrait locataire de l'État pour un logement dont on est propriétaire ; c'est inouï.

M. Claude Raynal, président. - La valeur locative n'est pas le loyer...

M. Philippe Dominati. - La résidence secondaire des Parisiens se situe souvent dans leur région d'origine ; les Parisiens sont tous d'anciens provinciaux. Cette résidence est donc le lieu d'attache sentimentale avec la province d'origine, une charge supplémentaire permettant de garder le patrimoine familial. Je propose de faire un rapprochement avec la notion d'électeur. Les Parisiens continuent de voter dans leur ville d'origine, *via* leur résidence secondaire. Il faudrait peut-être exonérer de toute taxation ceux qui votent dans leur ville d'origine, car ils font un choix de cœur.

M. Daniel Breuiller. - Je suis co-signataire de cette proposition de loi. Il y a un sujet que l'on ne peut pas évacuer : aujourd'hui, un étudiant ou un jeune couple ne peut plus s'installer en Bretagne, à Paris, en Corse ou à Biarritz. Nous voulons donc donner des moyens aux élus ; libre à eux ensuite de s'en saisir ou non. Le Sénat revendique de donner aux collectivités territoriales la capacité d'agir. Nous n'imposons rien, nous donnons la capacité d'agir, notamment *via* les EPFL, d'autant que le ZAN va accroître le

problème. Nous défendons justement le fait que les gens puissent vivre dans le territoire de leur choix.

Effectivement, la location saisonnière de courte durée est un problème important.

Cette proposition de loi modeste nous semble consensuelle, notamment dans son article 2, qui ne nous semble pas prématuré, car la situation est très tendue et ces tensions nourrissent des idées extrêmes.

M. Pascal Savoldelli. – Il faut respecter l’intitulé de la proposition de loi : ce n’est pas un texte sur les résidences secondaires, c’est une proposition de loi pour renforcer les moyens des collectivités territoriales en matière de politique du logement. La motivation des auteurs de ce texte est tout à fait légitime. C’est un véritable sujet, qui touche à la mixité sociale, à la disponibilité du foncier, à l’accès au logement. Nous soutenons le texte.

Je suis néanmoins dubitatif sur l’article 1^{er}. C’est l’aspect optionnel qui me dérange. Il faut être directif. À la fin du mois de mars prochain, les départements procéderont au relevé triennal de l’application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et les communes carencées et sanctionnées continueront de l’être, je le crains. La région n’a pas directement de compétence en matière de logement, elle ne peut que soutenir. Or, eu égard à leur taille colossale, elles ne pourront pas agir avec précision. Nous nous abstiendrons donc sur cet article.

En revanche, nous réfléchissons sur l’article 2. Tout ce qui encourage l’accès au logement et la mixité nous paraît bon à prendre.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Je serai rapide, mais je reste à la disposition de chacun pour répondre plus précisément aux questions.

Pour résumer, les auteurs du texte posent de véritables questions, mais il y a deux bémols : les régions ne sont pas en demande à ce stade, même si leur renforcement va dans le sens de l’histoire, et le dispositif sur les EPF est prématuré, car nous allons également discuter de la proposition de loi ZAN en mars. Cette séquence sera suivie d’autres travaux sur le financement et la fiscalité du ZAN ainsi que sur les EPF. J’associerai bien sûr nos collègues à ces travaux.

M. Claude Raynal, président. – Conformément au vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose que le périmètre indicatif de la proposition de loi que nous examinons comprenne toutes dispositions fiscales relatives à la taxation des résidences secondaires et toutes ressources fiscales destinées aux régions et aux établissements publics fonciers ayant pour objectif le financement des actions en matière de logement et d’aménagement.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* relatif aux irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 25 janvier 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 217 (2022-2023) visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement.**

Ce périmètre comprend :

- toutes dispositions fiscales relatives à la taxation des résidences secondaires ;

- toutes ressources fiscales destinées aux régions et aux établissements publics fonciers ayant pour objectif le financement des actions en matière de logement et d'aménagement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénateurs :

- Ronan Dantec, sénateur de la Loire-Atlantique, auteur de la proposition de loi ;
- Daniel Breuiller, sénateur du Val-de-Marne, co-auteur.

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- Alexandra Martin, adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale ;
- Constance André-Chiossone, cheffe du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat.

Régions de France :

- Philippe Bailbe, délégué général ;
- Frédéric Eon, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique ;
- William Tissandier, conseiller finances publiques.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/leg/pp122-217.html>