

Mobiliser les logements vacants pour lutter contre l'artificialisation des sols et le mal-logement

EN RÉSUMÉ :

Cette fiche aide les collectivités territoriales à identifier les logements vacants sur leurs territoires. Elle présente les différents leviers à la main des collectivités pour remettre ces logements sur le marché immobilier ou pour transformer leur usage.

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?

En France, **4,2 millions de personnes vivent aujourd'hui sans logement ou dans des conditions très précaires**, alors que plus de **14 500 hectares** d'espaces naturels, agricoles et forestiers **disparaissent chaque année pour la construction de nouveaux logements**. **Remettre sur le marché une partie des 1,2 million de logements vacants** depuis plus de 2 ans permettrait à la fois de **renforcer l'offre locative abordable et de limiter les impacts écologiques** liés au neuf, tels que l'artificialisation des sols ou la consommation de ressources.

Comprendre la situation de la vacance en France

Bon à savoir : Un logement est considéré comme vacant lorsqu'il est inoccupé, non meublé et n'est utilisé ni comme résidence principale ni comme résidence secondaire. On distingue la vacance de courte durée, qui correspond au temps nécessaire pour que l'offre rencontre la demande (par exemple entre deux

locataires), de la vacance de longue durée (plus de deux ans), dite structurelle. C'est cette dernière qui pose problème aux collectivités, car elle traduit un dysfonctionnement durable du marché du logement.

Aujourd'hui, la vacance concerne environ **3,1 millions de logements**, soit **8,2 % du parc résidentiel**. Ce phénomène s'est fortement aggravé : entre 2005 et 2023, le nombre de logements vacants a progressé **2,3 fois plus vite** que l'ensemble du parc.

La vacance structurelle touche l'ensemble du territoire. Elle est particulièrement marquée dans certains départements ruraux (10,6 % en Creuse) et d'Outre-mer (10,4 % en Guadeloupe). Mais elle concerne aussi les zones tendues : on estime à près de 120 000 le nombre de logements vacants dans les communes où la demande est pourtant très forte. Ce paradoxe d'une vacance qui s'accroît malgré la construction continue de logements neufs, constitue donc un enjeu national partagé, qui appelle des réponses locales adaptées aux réalités de chaque territoire.

Identifier et entrer en contact avec les propriétaires de logements vacants

Les collectivités peuvent s'appuyer sur les **données statistiques de l'INSEE**, issues du recensement réalisé tous les cinq ans, pour **suivre l'évolution des tendances en matière de logements vacants**. Ces informations, bien qu'utiles pour l'analyse, restent peu opérationnelles : elles ne permettent pas d'identifier directement les propriétaires ou de disposer d'un suivi annuel précis.

Pour un suivi plus opérationnel, les collectivités peuvent **identifier les logements vacants sur leur territoire grâce à la plateforme gratuite [Zéro Logement Vacant](#)**, mise en place par l'État. Alimentée annuellement par le **jeu de données Lovac** du Cerema, issu du croisement de données fiscales, cette plateforme géolocalise et fournit les coordonnées des propriétaires.

Ce dispositif constitue une première base utile pour identifier les logements vacants. Toutefois, d'après la Cour des Comptes^[1], environ 25% des logements

identifiés comme vacant dans cette base ne le sont plus lorsque les collectivités effectuent des démarches, soit parce qu'ils ont été réoccupés depuis ou bien parce qu'ils ont été recensés à tort comme vacant. Il peut donc être utile **d'améliorer la fiabilité des données, grâce à la mise en place d'enquêtes de terrains, de prise de contact avec les propriétaires ou par le biais d'observations et d'arpentages** réalisés par les agents et techniciens. Les collectivités ont également la possibilité de créer un **observatoire local du foncier et de l'habitat**, afin de disposer d'un suivi plus fin et adapté à leur territoire. A la suite de ces enquêtes de terrain, il est possible de mettre à jour le statut des logements sur la plateforme Zéro Logement Vacant.

Une fois les propriétaires identifiés, l'étape clé est de réussir à entrer en contact avec eux et de susciter leur intérêt pour un accompagnement. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a notamment produit un [guide](#) **sur l'adaptation des communications auprès des propriétaires de logement vacant** afin d'augmenter le taux d'ouverture des courriers et d'inciter à l'action. Parmi ces conseils figurent l'usage d'un **langage accessible et personnalisé, la mise en avant d'un appel à l'action unique et explicite, ainsi que la possibilité de répondre par différents canaux**, notamment par courrier postal, les propriétaires concernés étant souvent âgés et pas toujours à l'aise avec les outils numériques. La plateforme Zéro Logement Vacant met à disposition des modèles de courriers personnalisés pour contacter directement les propriétaires et les relancer. **La relance s'avère particulièrement efficace** : les propriétaires ayant reçu plusieurs campagnes de communication présentent un taux d'accompagnement deux fois supérieur à ceux n'ayant été sollicités qu'une seule fois^[iii].

Rentrer en contact avec les propriétaires peut aussi être l'occasion de mieux comprendre les causes locales de la vacance et d'adapter les politiques publiques et les solutions envisagées aux réalités du territoire.

Ils l'ont fait ! La communauté d'agglomération de [Saint-Lô](#), en Normandie, (61 communes, 79 000 habitants) a mobilisé deux volontaires en service civique pour contacter les propriétaires de logements vacants, identifiés via le dispositif Zéro Logement Vacant, les données de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), du Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (SARE) et des repérages de terrain. Une campagne de communication ciblée (courriers, relances, 600 appels personnalisés) a permis de joindre 1 400 propriétaires, avec un taux de retour de 80 %. Ce taux très élevé a permis

d'accompagner plusieurs dizaines de propriétaires, de fiabiliser la base de données et de renforcer l'image du service public grâce au contact humain. D'après la collectivité, la réussite a largement reposé sur l'implication des volontaires, capables de créer un lien de confiance avec les propriétaires. L'agglomération recommande de prévoir une journée de formation spécifique auprès des services civiques, d'adapter la mission à leurs profils et note que les visites de terrain, bien que parfois utiles pour objectiver le statut des logements, restent chronophages et peuvent poser des questions de sécurité. Contact : habitat@saint-lo-agglo.fr

Mobiliser les logements vacants sur le territoire

Pour être efficace, les politiques locales de sortie de la vacance doivent être adaptées aux différentes causes de la vacance identifiées au sein du territoire. Une étude du Ministère de la Transition écologique^[iii] a mis en évidence et **cartographié les principaux facteurs de vacance de longue durée**, présentés ci-contre. Bien souvent, plusieurs de ces causes se cumulent pour un même logement.

A. Instaurer une fiscalité visant les propriétaires de logements vacants

Près de 40 % des logements vacants appartiennent aux 20 % des propriétaires les plus aisés, souvent situés dans les bassins de vie les plus tendus, où la demande est forte. De plus, environ un tiers des logements vacants sont détenus par des multipropriétaires. Dans ce contexte, une taxation des logements vacants apparaît comme un levier pour inciter à leur remise sur le marché. Deux dispositifs de taxation coexistent :

La taxe sur les logements vacants (TLV) :

Dans les [3697 communes](#) classées en zone tendue par décret, une taxe sur les logements vacants (TLV) s'applique de manière obligatoire, sans que les collectivités locales puissent en décider les modalités. Elle s'applique aux logements vacants depuis au moins 1 an avec un taux fixé à 17% de la valeur locative du logement la première année puis 34% les suivantes. En 2023, cette taxe a généré 271 millions d'euros, intégralement versés au budget général de l'État, sans retour direct pour les communes concernées.

La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) :

Dans les communes où la TLV ne s'applique pas, le conseil municipal peut décider de mettre en place une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Son taux est aligné sur celui fixé pour les résidences secondaires, auquel peut s'ajouter le taux des EPCI dont la commune est membre. La fixation du taux de THLV est liée avec celui de la taxe foncière et hormis quelques exceptions, les taux ne peuvent pas être modulés indépendamment. Cette taxe s'applique uniquement aux logements vacants depuis au moins deux ans. En 2023, 6 417 communes ont instauré la THLV, générant au total 107 millions d'euros de recettes directes pour leurs budgets.

Certains logements sont exonérés de ces deux taxes : ceux occupés plus de 90 jours consécutifs dans l'année, ceux résultant d'une vacance involontaire (notamment lorsque le propriétaire cherche un locataire ou un acquéreur au prix du marché), ceux nécessitant des travaux lourds pour redevenir habitables, ceux détenus par les organismes d'habitations à loyer modérés destinés à être attribués sous conditions de ressource ainsi que ceux meublés et soumis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Ainsi, les communes doivent prêter attention, dans leurs prévisions de rendement, aux exonérations légales qui peuvent réduire les recettes prévues et se rapprocher des services fiscaux de l'Etat afin d'avoir une vision plus complète du rendement final. Ces exonérations permettent d'assurer une taxation plus juste, bien qu'on puisse regretter qu'il ne soit actuellement pas possible de moduler le taux en fonction de la richesse ou du nombre de logements vacants détenus par un même propriétaire.

Si ces taxes, à elles seules, ne suffisent pas à inciter à la remise sur le marché des logements vacants, elles présentent néanmoins l'intérêt de générer des recettes pouvant financer des dispositifs d'accompagnement à la sortie de la vacance, tout en constituant un signal clair en faveur de la lutte contre la vacance.

Bon à savoir : La délibération instaurant la THLV doit être adoptée par le conseil municipal ou l'EPCI avant le 1er octobre pour s'appliquer l'année suivante, puis transmise à l'administration fiscale dans les 15 jours. Le taux de la taxe d'habitation doit ensuite être voté avant le 15 avril de l'année d'imposition. [Modèle de délibération d'assujettissement des logements vacants à la THRS](#) Le projet de loi de finance pour 2026 envisage une modification des règles concernant la taxation des logements vacants et une potentielle fusion de la THLV et de la TLV. Cette réforme,

si elle est adoptée, offrirait aux communes une plus grande liberté dans la fixation des taux, et les recettes seraient directement perçues par elles.

B. Renforcer les aides à la rénovation

Près de **45 % des logements vacants restent inoccupés car ils sont de mauvaise qualité**, souvent anciens et inadaptés aux besoins actuels. Beaucoup restent vacants car leurs propriétaires, aux revenus modestes, n'ont pas les moyens de financer les travaux nécessaires. Ainsi, 27 % des logements vacants depuis plus d'un an appartiennent à des ménages de la moitié la moins aisée de la population.

De plus, cette situation est amenée à s'amplifier du fait de la mise en œuvre de la loi Climat et Résilience qui interdit progressivement la location des passoires thermiques, entraînant la sortie du marché de nombreux biens énergivores. Sans travaux, ces logements risquent de gonfler les chiffres de la vacance. Les collectivités ont donc un rôle clé pour **anticiper cette évolution et accompagner les propriétaires vers la rénovation énergétique**.

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) propose un panel d'aides financières et de conseils pour soutenir la rénovation. Pourtant, ces dispositifs restent encore insuffisamment connus du grand public. **Renforcer la communication locale**, via des permanences, des campagnes d'information ou des partenariats avec les communes, est essentiel pour inciter les propriétaires à franchir le pas. Les collectivités peuvent également **mettre en place leur propre système de subvention pour la rénovation** afin de réduire au maximum le reste à charge des travaux pour les ménages modestes. [L'Agence nationale pour l'information sur le logement](#) (ANIL) répertorie les aides locales aux travaux mises en place par les collectivités.

La commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat peut mettre en place une **opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)** en lien avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Etat. Cette convention a pour objectif d'améliorer le parc immobilier bâti dans des zones particulièrement touchée par la vacance ou par un habitat dégradé. Cette convention signée pour une durée de 3 à 5 ans permet d'offrir des aides financières et des services d'accompagnement aux propriétaires privés tout en prévoyant un programme d'actions publiques pour favoriser la mixité sociale, l'hébergement des personnes défavorisées et améliorer

le cadre de vie.

Les actions des collectivités peuvent également être **accompagnées par certaines programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** tels qu'[Action Cœur de ville](#) ou [Petites villes de demain](#). Ces programmes visent à revitaliser les centres des communes et fournissent notamment des aides en ingénierie et des subventions pour réhabiliter ou transformer le parc de logement privé.

Ils l'ont fait ! Depuis mars 2023, la communauté d'agglomération [Épernay, Coteaux et Plaine de Champagne](#) (47 communes, 46 800 habitants) a lancé une OPAH de cinq ans avec la région Grand Est et l'Anah. Face à un taux de vacance élevé (10,4 % en moyenne, jusqu'à 18 % à Blancs-Coteaux), le programme vise la réhabilitation de logements de plus de 15 ans, souvent inadaptés à la demande et trop coûteux à rénover pour les ménages. Près de 9 M€ d'aides publiques sont mobilisés (dont 5,4 M€ de l'État et 2,4 M€ de l'EPCI) pour rénover plus de 500 logements, avec des financements couvrant en priorité la performance énergétique, la salubrité et l'adaptation au vieillissement. Près d'un quart des propriétaires sont éligibles à ces financements. Un accompagnement gratuit est proposé en ligne et lors de permanences locales. Cependant, les services relèvent que le reste à charge demeure parfois trop lourd pour les foyers les plus modestes : il représente encore 20 à 25 % du coût total des travaux dans le cas de rénovations lourdes. Contact : marne@urbam.fr

C. Soutenir les propriétaires dans la mise en location de leur logement

Alors que près d'un logement vacant sur cinq est dû à la situation spécifique de son propriétaire, il est crucial, pour agir efficacement, de leur proposer un accompagnement sur mesure. Cela peut passer par la mise en place d'une **assistance juridique pour sécuriser les démarches** ou par l'orientation vers **les agences départementales d'information sur le logement (ADIL)** qui conseillent de manière gratuite les locataires et les propriétaires sur leurs droits. Cela passe également par une communication autour de dispositifs comme la Garantie Visale ou [Loc'Avantages](#) qui permet au propriétaire de bénéficier d'une réduction d'impôt s'il loue à des ménages modestes à un loyer inférieur au prix du marché. L'enjeu est ainsi de renforcer la communication autour de ces outils, souvent méconnus, afin de lever les freins et de redonner confiance aux propriétaires hésitants.

D. Mettre en place une stratégie foncière d'acquisition de logements

vacants

Les collectivités peuvent mettre en place une **stratégie de rachat des logements vacants** en s'appuyant sur plusieurs structures telles que les établissements publics fonciers, les sociétés publiques locales d'aménagement, les sociétés d'économie mixte ou encore les bailleurs sociaux. Ces biens peuvent ensuite être réaffectés selon les besoins du territoire, qu'il s'agisse de **créer du logement abordable, d'accueillir des services publics ou de relancer des commerces de proximité**. Cette stratégie reste toutefois coûteuse pour les finances locales et nécessite d'y accorder des ressources suffisantes à moyen-terme. Certains instruments plus coercitifs comme des procédures d'expropriation peuvent être envisagées, notamment dans des cas d'insalubrité.

Contacts

Felix Mailly – Chargé de mission Biodiversité – FNH

Thomas Uthayakumar – Directeur Programmes et Plaidoyer – FNH

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- DITP (2022), « [Encourager la mise sur le marché locatif des logements vacants grâce aux leviers comportementaux](#) »
- FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME, FONDATION POUR LE LOGEMENT (2024), « [Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement, c'est possible !](#) » RNCLV, ANAH, EUROMETROPOLE DE STRASBOURG (2018), « [Vacance des logements : Stratégies et méthodes pour en sortir](#) »

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.