

Les taxes sur les logements vacants et sur les résidences secondaires

La réforme de 2020 de la fiscalité locale a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales. Les communes peuvent désormais mettre en place la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), avec, de surcroît, une possibilité de majoration pour celles situées en « zone tendue », et une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) pour les autres. Ces trois taxes représentent 3 Md€ en 2024 après 2,8 Md€ en 2023 soit 2,8 % des ressources de fonctionnement de l'ensemble des communes. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires apparaît désormais prépondérante. Elle rapporte 2,4 Md€ aux communes et son taux moyen progresse depuis 2022 (13,32 % contre 12,61 %). La majoration de cette taxe (436 M€ en 2024) concerne 39 % des 3 697 communes qui peuvent la mettre en place, avec une moyenne de taux de 41 %, en forte progression depuis 2018 où elle était de 26,5 %. Enfin, le produit de la taxe d'habitation sur les logements vacants s'élève à 170 M€, avec également une progression notable. Cette taxe concerne davantage les communes du Nord et du centre de la France.

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été progressivement supprimée entre 2020 et 2023, à la suite de la réforme du financement des collectivités locales. En compensation des 15,3 milliards d'euros (Md€) perçus en 2018 au titre de cette taxe (tableau 1), les communes se vont vu transférer la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, pour le solde, une fraction de frais de gestion de fiscalité locale encore perçus par l'État. Pour les EPCI à fiscalité propre et les conseils départementaux, qui percevaient également une partie de la taxe d'habitation, la compensation a pris la forme d'un reversement d'une fraction de TVA.

Trois taxes pour trois milliards d'euros

Outre la taxe sur les logements vacants (TLV) prélevée au profit de l'Agence nationale de l'habitat¹ dans des zones à dominante touristique, marquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, la taxe d'habitation ne présente plus que trois com-

posantes : la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), applicable dans toutes les communes, la majoration de cette dernière pour les communes concernées par la TLV, et pour les autres, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Ces trois taxes rapportent aux communes 3 Md€ en 2024 après 2,8 Md€ en 2023, soit 2,8 % de leurs recettes de fonctionnement. En 2018, ces mêmes taxes représentaient 2,2 % des recettes de fonctionnement des communes, et près de 20 % si on inclut la taxe d'habitation sur les résidences principales, alors encore en vigueur.

Des majorations de THRS dans davantage de communes.

L'assiette des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants repose sur la valeur locative cadastrale, son taux est décidé par la collectivité elle-même. Les communes en zone tendue (zone TLV) sont listées par décret², et définies comme celles « où il existe un déséquilibre marqué

¹ Fixée à partir de la valeur locative de l'habitation, le taux de la TLV varie en fonction de la durée de vacance du logement : 17 % la première année où le logement devient imposable et 34 % à compter de la deuxième année. Article 232 du code général des impôts. Elle porte sur les mêmes communes que la majoration de la THRS.

² Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants, en vigueur au 1^{er} janvier 2023, modifié par le décret n° 2023-822 du 25 août 2023.

entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement». En 2024, la liste des communes éligibles s'est étoffée, passant de 1 149 à 1 434, auxquelles se sont rajoutées 2 263 communes appartenant à un territoire avec une forte concentration de résidences non principales. Ces communes peuvent ainsi voter la mise en place d'une majoration de leur THRS, comprise entre 5 % à 60 %. Sur les 3 697 communes potentiellement concernées, 39 % (soit 1 450) ont décidé de mettre en place la majoration de la THRS. Elles n'étaient que 218 en 2018, soit 19 % des communes potentiellement assujetties cette année-là.

Avec ses majorations, la THRS devient désormais prépondérante

En 2023, la THRS représente 2,5 % des recettes de fonctionnement des communes, et 2,6 % pour celles, très majoritaires, qui possèdent des résidences secondaires. Pour celles situées en zone TLV, la part des majorations de THRS représente en moyenne 1,35 % de leurs recettes de fonctionnement, portant, dans ces communes, le produit de la THRS et de sa majoration à plus de 5 % des recettes de fonctionnement. Pour les communes situées hors zone TLV, ne pouvant donc appliquer de majoration de THRS, le produit de THRS se révèle plus modeste. Il représente 0,51 % des recettes de fonctionnement des communes avec logements vacants et 0,14 % de celles de l'ensemble des communes.

Tableau 1 – Evolution des bases, taux et produits de la taxe d'habitation sur les résidences principales et secondaires au niveau communal

Année	Base TH en millions d'€		Taux moyen TH en %	Produit TH en millions d'€		
	THRP	THRS		THRP	THRS	Majoration THRS
2018	81 784	10 213	16,7	15 354	1 580	118
2019	84 221	10 700	16,7	15 843	1 661	134
2020	85 614	10 739	16,7	16 087	1 670	131
2021	-	11 291	16,9	-	1 771	136
2022	-	11 501	17,1	-	1 798	168
2023	-	14 303	18,7	-	2 393	286
2024	-	13 466	19,8	-	2 226	436

Source DGFIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

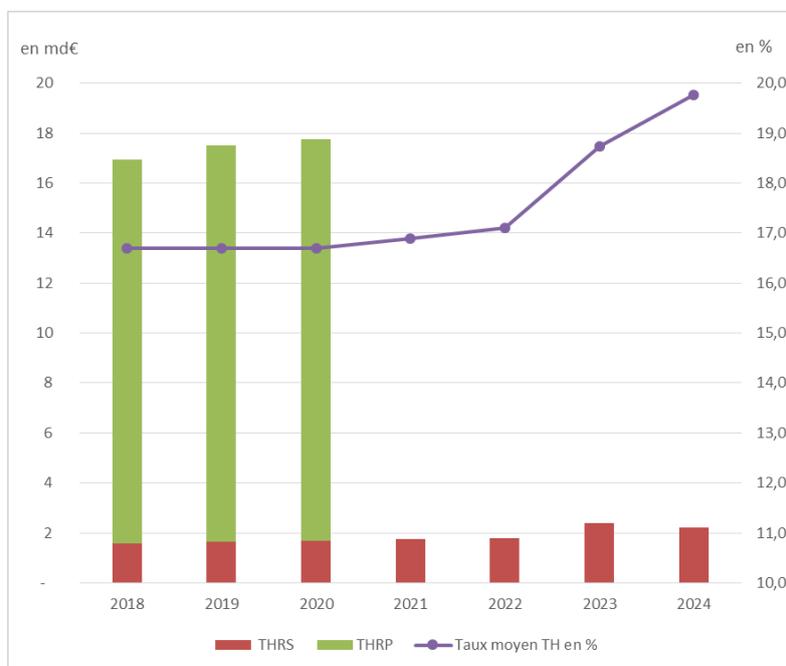
L'évolution du produit de la THRS expliquée par celle des bases mais aussi des taux.

A partir de 2021, les bases et produits de TH se réduisent progressivement aux bases et produits de THRS, du fait de la suppression de la TH sur les résidences principales d'ici à 2023. Ainsi, la taxe d'habitation sur les résidences principales est complètement supprimée en 2023, ce qui se traduit par la fin du mécanisme d'abattement pour les 20 % des ménages qui l'acquittaient encore en 2022. Son produit connaît donc une diminution forte depuis 2018 (*graphique 1*), et a pour corollaire une baisse de son importance dans les recettes de fonctionnement des communes : la part des taxes issues de la TH dans les RF passe ainsi de 17 % en 2018 à 3 % en 2023. Le produit par habitant est logiquement impacté, passant de 212,5€ par habitant en 2018

à 33€ par habitant en 2023. La base TH recule de -6 % en 2024 du fait des correctifs apportés au service « Gérer mes Biens Immobiliers » avec peu d'impact sur les produits grâce à des taux moyens en progression de 1 point de pourcentage.

A la suite de cette réforme, le produit de la THRS connaît une augmentation significative de plus de 33 % entre 2022 et 2023, passant de 1,8 Md€ à près de 2,4 Md€ (*tableau 1*). La revalorisation des valeurs locatives de 2023 par l'application de la hausse des prix de 2022 (+ 7,1 %), et la mise en place de la nouvelle application « Gérer mes biens immobiliers » contribuent à expliquer cette hausse, de même que l'évolution des taux moyens qui augmentent de 1,6 point.

Graphique 1 – Evolution des produits et taux de la taxe d’habitation pour les communes



Source DGFIP- Recensement des Eléments d’Imposition, traitements DGCL

Tableau 2 – Evolution des produits, taux et communes éligibles à la majoration de THRS

	Nombre de communes ayant mis en place la majoration THRS	Nombre de communes listées	Part des communes ayant mis en place la majoration en %	Moyenne des taux instaurés en %	Produit de la majoration de THRS en millions d’€	Evolution sur un an du produit en %
2018	218	1 149	19,0	26,5	118	
2019	226	1 149	19,7	28,8	134	13,6
2020	227	1 149	19,8	29,6	131	-2,2
2021	233	1 149	20,3	31,0	136	3,8
2022	255	1 149	22,2	35,3	168	23,5
2023	308	1 149	26,8	41,9	286	70,2
2024	1 450	3 697	39,2	41,0	436	52,4

Source DGFIP- Recensement des Eléments d’Imposition, traitements DGCL

En 6 ans, le produit de la majoration de THRS a été multiplié par 3,6.

La majoration de THRS mise en place sous conditions par certaines communes évolue aussi nettement pour atteindre 436 M€ en 2024 après 118 M€ en 2018 (tableau 2). Ainsi en 2022 le produit progresse de +23,5 % du fait d’une augmentation du nombre de communes ayant effectivement mis en place cette majoration, conjuguée à une hausse du taux moyen qui s’élève de 4,3 points sur un an, atteignant 35,3 %, contre 26,5 % en 2018. En 2023, ces deux facteurs s’amplifient : 53 nouvelles communes décident d’appliquer

cette majoration et le taux moyen passe à 41,9 % soit une progression de 6,6 points. Le produit augmente alors de +70,2 %. En 2024, sa hausse encore soutenue (+52,4 %) est due exclusivement à une progression de la base taxable : le nombre de communes rendues éligibles par le décret, donc susceptibles de mettre en place la majoration, augmente fortement (de 1 149 à 3 697), de même que la part de ces communes instaurant effectivement une majoration (40 % contre 29 % l’année précédente, avec un taux moyen en repli de 0,9 point).

De plus en plus de communes au taux maximal de 60 %

La mise en place de la majoration de THRS a ainsi fortement évolué par rapport au début de la période. En 2018, seules 218 communes sur celles éligibles l'appliquaient et près des 3/4 instaurent un taux inférieur ou égal à 20 %. Seules 9 % d'entre elles décidaient du taux maximal de 60 %. En 2023, la situation a fortement évolué. On comptait alors 308 communes ayant instauré la majoration (presque 50 % de plus) soit 27 % de celles qui y sont éligibles. La part des communes ayant instauré la majoration à son taux maximal est désormais proche de 40 % (contre 9 % en 2018), légèrement au-dessus de la part de celles ayant instauré un taux inférieur à 20 % (tableau 3).

Enfin, un changement notable s'observe en 2024 avec désormais 3 697 communes éligibles à la mise en place de la majoration et 1 450 l'ayant effectivement instaurée (tableau 2). La part des communes ayant mis en place le taux maximal est stable à 38 % mais leur nombre (546) dépasse nettement le nombre de communes ayant mis en place la majoration en 2023.

Entre 2015 et 2021, le nombre de résidences secondaires augmente de 2,6 % en moyenne annuelle dans les 218 communes qui avaient mis en place la majoration, contre 3,2 % pour les quelque neuf cents communes qui bien que le pouvant, n'ont pas prélevé cet impôt. La situation était inverse entre 2010 et 2015, les 218 communes ayant une évolution du nombre de résidences secondaires bien plus dynamique (3,6 % contre 3,0 %).

Tableau 3 – Répartition des communes appliquant la majoration de la THRS suivant le taux

Répartition des taux de majoration votés par les communes	Nombre de communes en 2018	% du total 2018	Nombre de communes en 2023	% du total 2023	Nombre de communes en 2024	% du total 2024
inférieur ou égal à 20%	158	72,5%	104	33,8%	348	24,0%
] 20 % ; 30 % [	19	8,7%	24	7,8%	255	17,6%
] 30 % ; 40 % [	16	7,3%	35	11,4%	183	12,6%
] 40 % ; 60 % [	5	2,3%	23	7,5%	118	8,1%
taux maximum de 60 %	20	9,2%	122	39,6%	546	37,7%
Total	218	100,0%	308	100,0%	1450	100,0%

Source DGFIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Tableau 4 – Evolution des bases, taux et produits de la taxe d'habitation sur les logements vacants

Année	Base THLV en millions d'€	Taux moyen THLV en %	Produit THLV en millions d'€	Evolution sur un an du produit en %
2018	390	17,6%	69	
2019	410	17,7%	73	5,8
2020	462	17,7%	82	12,6
2021	452	17,7%	80	-2,3
2022	454	17,8%	81	1,2
2023	765	17,6%	135	66,7
2024	977	17,4%	170	25,8

Source DGFIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Le produit de la THLV rapporte peu mais est très dynamique

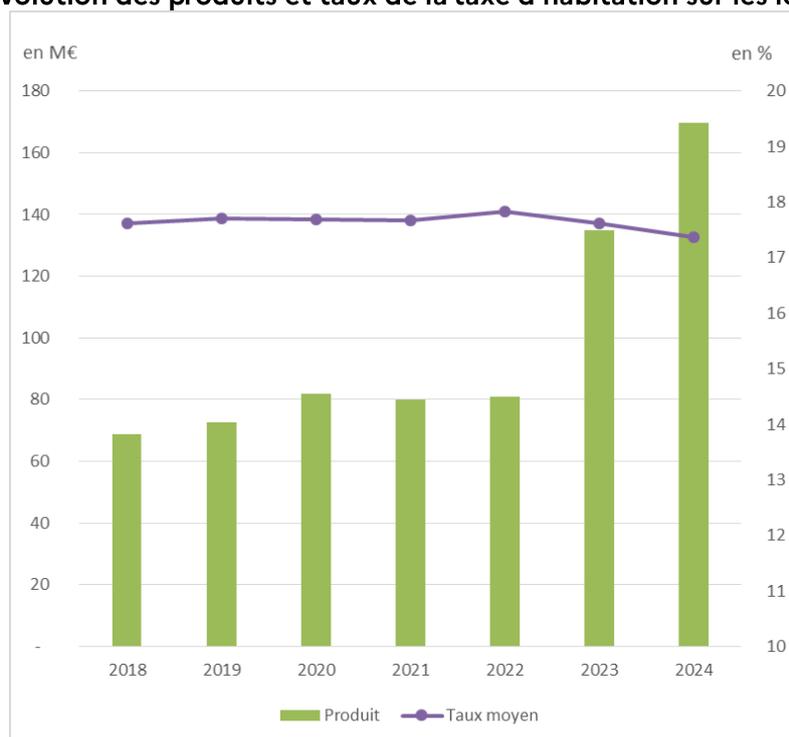
La taxe d'habitation sur les logements vacants représente une part assez faible (moins de 1 %) des ressources de fonctionnement de l'ensemble des communes. Elle connaît cependant une hausse continue en euros par habitant, passant de 0,92€/hab en 2018 à 2,34€/hab en 2024. Rapportée au produit des taxes issues de la taxe d'habitation, sa part progresse également, passant de 0,5 % avant la réforme (du fait du fort produit de TH) à 5 % en 2023.

A la suite du lancement du nouvel outil de déclaration de la situation des logements en 2024, le nombre de logements vacants déclaré pour la taxation 2023, s'est révélé artificiellement élevé, ce qui a conduit à une hausse des bases et des produits, les taux restant stables. Le nombre d'unités taxables a augmenté en conséquence de plus de +40 %

entre 2022 et 2023, alors que l'évolution sur la période de 2018 à 2022 était de l'ordre de +8 % par an, en moyenne.

Ainsi, alors que l'ensemble des valeurs locales prise en compte pour la taxe d'habitation sur les logements vacants était relativement stable (autour de 400 millions d'€) entre 2018 et 2022, ces valeurs ont bondi à 750 millions d'€ en 2023 (+ 77 %) et à près de 1 milliard d'€ en 2024 (+27 %, *tableau 4, graphique 2*). Dans un contexte de stabilité des taux de TH, le produit a logiquement suivi la même évolution passant de 81 M€ en 2022 à 135 Md€ en 2023 (+67 %) puis à 170 M€ en 2024 (+26 %). Entre 2018 et 2023, parmi les 1 595 communes ayant enregistré une évolution de leur base de THLV ou une évolution du nombre d'unités constituant cette base, près de 9 sur 10 (87 %) affichent une hausse simultanée de ces deux composantes. La hausse constatée de la base taxable de THLV est donc vraisemblablement liée à la hausse du nombre d'articles qui la constituent.

Graphique 2 – Evolution des produits et taux de la taxe d'habitation sur les logements vacants



Source DGFiP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Entre la THRS et la THLV, un impact territorial différent

Les communes bénéficiant le plus du produit de la THRS et de sa majoration sont concentrées sur les littoraux de la métropole et en région parisienne. La situation diffère nettement avec la THLV, mieux répartie sur le territoire, même si le Nord et le Nord-Est de la

France sont particulièrement représentés, ainsi qu'un certain nombre de départements du centre. L'évolution globale du produit de la THRS entre 2018 et 2024 est très largement positive sur l'ensemble du territoire métropolitain. Pour seulement deux départements, la somme des produits de THRS perçus par les communes diminue.

Guadeloupe



Guyane



Martinique



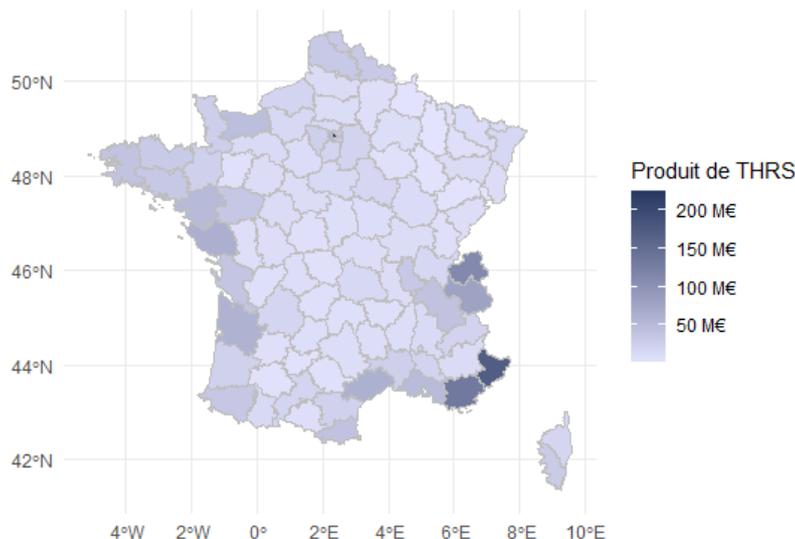
La Réunion



Mayotte



Carte 1 - Produit de THRS sur le territoire des communes, par département



Source DGFIIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Guadeloupe



Guyane



Martinique



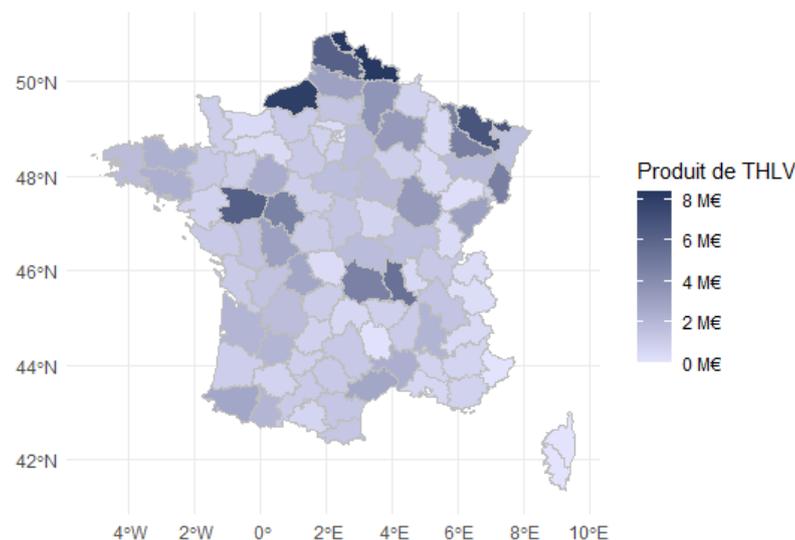
La Réunion



Mayotte



Carte 2 - Produit de THLV sur le territoire des communes, par département



Source DGFIIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Guadeloupe



Guyane



Martinique



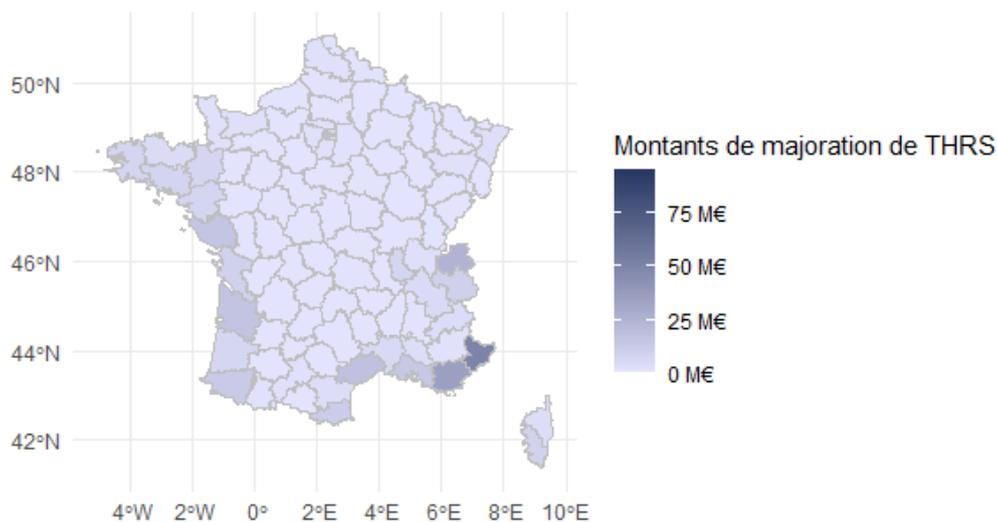
La Réunion



Mayotte

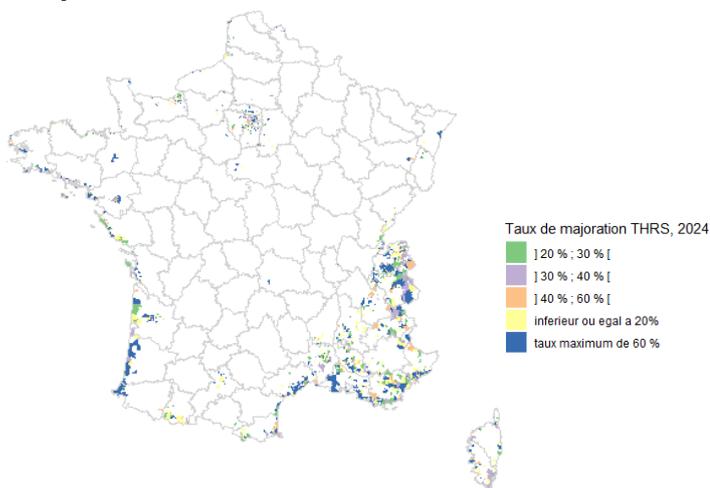


Carte 3 - Majoration de THRS sur le territoire des communes, par département

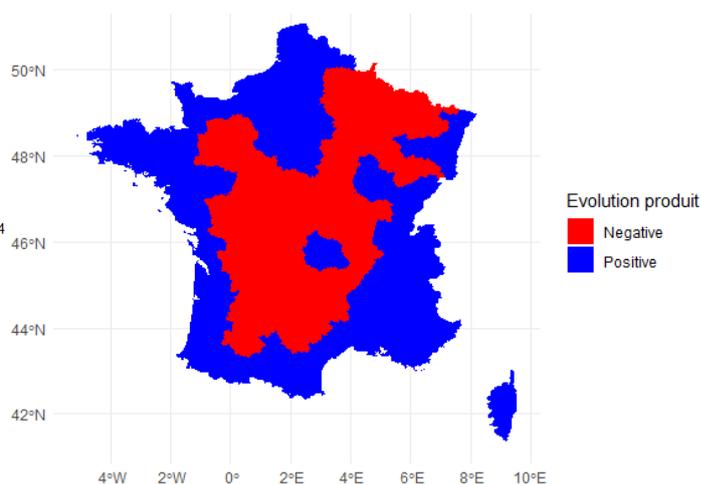


Source DGFIIP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Carte 4 - Catégorisation des communes par taux de majoration, 2024



Carte 5 - Evolution du produit de majoration THRS, 2018-2024



Source DGFiP- Recensement des Eléments d'Imposition, traitements DGCL

Encadré 1: les modalités de mise en place des taxes issues de la taxe d'habitation

La structure des taxes issues de la taxe d'habitation présente des spécificités qui font qu'une seule commune ne peut pas recevoir le produit de l'ensemble des taxes.

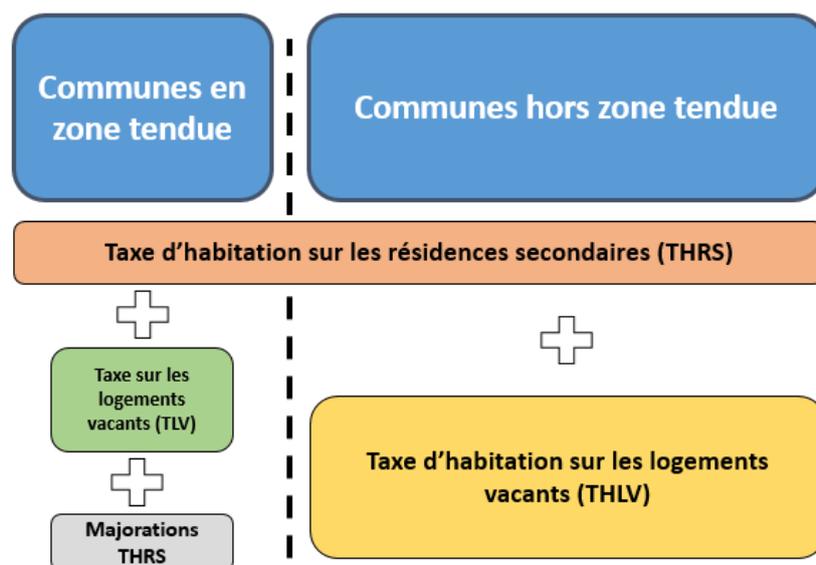
Partant du plus spécifique au plus général, les communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, tel que défini par l'article 232 du Code Général des Impôts, peuvent mettre en place sur leur territoire la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV). La liste des communes concernées par la TLV est spécifiée par le décret n° 2023-822 du 25 août 2023, modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013. Un logement entre dans le champ de la taxe s'il est vacant depuis au moins une année au 1er janvier de l'année d'imposition dans les communes concernées par la taxe. Le produit de la TLV est calculé d'après la valeur locative de l'habitation, et son taux est fixé à 17 % pour la première année de vacance, et 34 % à partir de la seconde. Cependant, le produit de cette taxe n'est pas affecté au fonctionnement de ladite commune, mais est destiné au financement de l'Agence Nationale pour l'Habitat (ANAH). Le produit de cette taxe n'est donc pas référencé dans le fichier de Recensement des Eléments d'Imposition (REI). A titre informatif, le produit de la TLV affecté au fonctionnement de l'ANAH s'élevait à 61 millions d'€ en 2021.

Les communes situées en zone de TLV peuvent également mettre en place sur leur territoire une majoration de la THRS. Le produit de cette majoration est calculé sur la valeur locative des logements concernés, et son taux, fixé à 20 % à l'origine, est désormais laissé à l'appréciation des communes, entre 20 % et 60 %. Le produit de la taxe est intégralement affecté aux recettes de fonctionnement des communes.

Les communes ne pouvant bénéficier de la TLV et de la majoration de THRS (c'est-à-dire, toutes les communes qui ne sont pas listées par le décret cité précédemment) peuvent mettre en place une taxe d'habitation sur les logements vacants. Le produit de la taxe est basé sur la valeur locative de l'habitation concernée, et son taux, qui est le même que celui de la THRS, est laissé au vote des communes. Le champ de la THLV porte sur les logements à usage d'habitation non meublés, vacants depuis plus de deux ans.

Enfin, toutes les communes peuvent, si elles votent un taux positif, imposer sur leur territoire une taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). La taxe est calculée sur la valeur locative des résidences secondaires, et le produit de cette taxe contribue donc aux recettes de fonctionnement des communes.

Graphique 3 - Structure des taxes issues de la TH



La taille des cases n'est pas représentative du nombre de communes concernées, ni du produit des taxes considérées.

Encadré 2 : la mise en place de l'outil DGAF

Des variations d'assiette parfois importantes ont été constatées pour la taxation de la THRS 2023, établie pour la première fois à partir des données déclarées par les contribuables dans l'application GMBI « Gérer Mes Biens Immobiliers ». Globalement, le produit global de la TH a augmenté de 1 Md€. Les recettes fiscales correspondantes ont été versées aux collectivités locales. Au niveau individuel, des évolutions de bases atypiques, à la hausse comme à la baisse, ont cependant pu être constatées. Le produit 2023 est acquis aux collectivités. Les dégrèvements ouverts aux contribuables en 2023 sont pris en charge par l'État. Un traitement correctif est mis en place pour le calcul des bases prévisionnelles 2024 afin d'ajuster à la réalité des bases corrigées des dégrèvements liés à des difficultés déclaratives.

Pour en savoir plus :

– Collectivités locales en chiffres – Annuaire statistique de la DGCL. Édition 2024, chapitre 4.

Ministère chargé des collectivités territoriales
Direction Générale des Collectivités Locales
2, Place des Saussaies — 75800 PARIS Cedex 08 — Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29
Directrice de la publication : Cécile RAQUIN