

Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux !



LES AUTEURS

- ▶ Félix Mailly, Chargé de mission Artificialisation des Sols, Fondation pour la Nature et l'Homme
- ▶ Thomas Uthayakumar, Directeur des programmes et du plaidoyer, Fondation pour la Nature et l'Homme

Nous tenons à remercier chaleureusement les expert.e.s qui ont relu et apporté leur regard critique sur cette étude.

PHOTOS

- ▶ iStock [RalfJodl ; fotoVoyager ; RonFullHD] ; nicolas-van-leekwijck-unsplash ; Andreas krappweis

INFOGRAPHIES

- ▶ Fondation pour la Nature et l'Homme

**LA RESPONSABILITÉ DES INFORMATIONS ET DES POINTS DE VUE EXPOSÉS
DANS CE RAPPORT INCOMBE AUX AUTEURS ET N'ENGAGE EN RIEN LES
PARTENAIRES, NI LES PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE.**

SOMMAIRE

CONTEXTE	4
FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET ZAN, UN IMPENSÉ ?	5
SOUTENIR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONSACRÉ À L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF ZAN	8
LA PÉRENNISATION ET LE RENFORCEMENT DU FONDS VERT, ÉLÉMENT CLÉ DE LA RÉUSSITE DU ZAN	8
ALIGNEMENT DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AVEC LES OBJECTIFS DU ZAN	14
POUR UNE REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE A L'AUNE DE L'OBJECTIF ZAN	17
MUTUALISER LES RECETTES FISCALES ISSUES DES NOUVEAUX ESPACES ARTIFICIALISÉS : UNE SOLUTION POUR PRÉSERVER LES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES.	17
LA PROPRIÉTÉ : POUR UNE FISCALITÉ EN ACCORD AVEC LE ZAN	21
PERMETTRE AUX DOTATIONS DE L'ÉTAT DE FOURNIR DES RESSOURCES STABLES, JUSTES ET RÉPONDANT A L'OBJECTIF ZAN.	25
UNE REFONTE DES CRITÈRES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT CORRIGEANT LES INÉGALITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS	25
UNE REVALORISATION DES AUTRES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT NÉCESSAIRES AU ZAN.	29
LES PROPOSITIONS	31
SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE NOS PROPOSITIONS SUR LES DOTATIONS	32
BIBLIOGRAPHIE	34

CONTEXTE

Avec plus de 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) consommés chaque année, l'artificialisation des terres menace la biodiversité, accélère le changement climatique et renforce les fractures sociales et territoriales. Pour enrayer ce phénomène, l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) a été instauré en 2021 par la loi Climat et Résilience¹. Cet objectif se décline en deux étapes distinctes : une réduction de moitié de la consommation d'ENAF d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021, et une absence d'artificialisation nette des sols en 2050. En 2050, l'artificialisation des sols sera encore possible, mais chaque surface artificialisée devra être compensée par une surface renaturée. Au-delà de ses modalités de mise en œuvre, **la réussite de cet objectif repose sur un modèle économique durable et des financements appropriés pour les collectivités locales, principales responsables de l'aménagement du territoire.**

Malheureusement, le système actuel de financement des collectivités locales **n'a pas été conçu dans un cadre de sobriété foncière**. Certaines **dotations de l'État ainsi que le système fiscal** des collectivités reposent encore sur des **critères qui favorisent l'artificialisation des sols** (kilomètres de voirie, rentabilité fiscale accrue des espaces urbanisés). Préserver les sols tout en garantissant des recettes nécessaires au fonctionnement des collectivités suppose donc une réforme des dotations et du système fiscal. La modification du système de financement des collectivités s'inscrit dans une réflexion plus large sur le **mur d'investissement auquel vont devoir faire face ces acteurs**. Évaluée par l'IGF à 21 milliards d'euros² annuel d'investissement, la transition écologique nécessite un renforcement et une meilleure prévisibilité des capacités financières des collectivités territoriales, en particulier celles dont les habitants font face à d'importantes difficultés sociales.

Afin de **protéger les sols tout en répondant de manière juste aux besoins des populations**, notamment en matière d'accès au logement et aux services, **les collectivités locales vont devoir engager des actions résolues sur de nombreux fronts**. La Fondation pour la Nature et l'Homme avec la Fondation Abbé Pierre³ a notamment identifié de nombreuses actions à mettre en œuvre pour réussir à concilier ZAN et les besoins en logements : lutte contre la sous-occupation du bâti, résorption de la vacance des logements et bureaux, réhabilitation et reconversion de friches, production de nouveaux logements en densification douce, réinsertion des commerces et services dans les centralités. En un mot "faire la ville sur la ville", le tout en préservant le cadre de vie et les continuités écologiques, et en renaturant les espaces artificialisés qui peuvent l'être. Les collectivités devront donc mener des stratégies foncières ambitieuses et des politiques volontaristes notamment en matière de recyclage foncier et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, lesquelles nécessitent de l'ingénierie et des investissements conséquents.

Le ZAN, en mettant fin à l'étalement urbain, entraîne **un changement de paradigme de l'aménagement et de l'urbanisme, qui appelle des changements profonds dans les manières de financer collectivités**. Afin de donner aux collectivités les **moyens de réduire l'artificialisation des sols tout en réduisant les inégalités sociales**, la Fondation pour la Nature et l'Homme analyse les principales sources de financement des collectivités, à savoir les dotations (fonctionnement et investissement) de l'État ainsi que les impôts locaux, et propose des pistes d'évolution pour mettre les dispositifs fiscaux et budgétaires en cohérence avec le double objectif ZAN-justice sociale.

FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET ZAN, UN IMPENSÉ ?

Une hausse des dépenses des collectivités du fait de la mise en œuvre du ZAN

La mise en œuvre du ZAN va entraîner une hausse des dépenses des collectivités locales. Aménager le territoire sans artificialiser de nouveaux sols nécessite de réinvestir les parcelles construites, ce qui est coûteux. Les opérations de recyclage des friches, par exemple, ne sont généralement pas viables économiquement sans subventions publiques. Il en va de même pour la réhabilitation des logements, les opérations de renaturation et la densification urbaine, qui sont toutes essentielles à la réussite du ZAN.

De plus, du fait de la limitation du nombre d'hectares disponibles à l'artificialisation, les terrains constructibles seront de plus en plus rares et leurs prix devraient augmenter. Pour permettre aux ménages d'accéder à des logements abordables mais également répondre aux besoins en termes de services publics et d'activités économiques, certaines collectivités vont être amenées à acquérir des terrains pour les soustraire au marché immobilier et à l'inflation, tout en mettant en œuvre des mécanismes de maîtrise des prix. L'augmentation des prix des terrains à bâtir, ayant déjà triplé entre 2000 et 2018^[1], avant même que le ZAN ne soit adopté, rend la mise en œuvre de cette loi d'autant plus complexe^[1].

Cela représente un double défi pour les collectivités locales : elles devront réaliser des stratégies foncières plus ambitieuses tout en supportant des coûts d'aménagement accrus.

Les coûts cachés de l'étalement urbain

Alors que le ZAN implique une intensification des investissements des collectivités locales, les pouvoirs publics saisissent encore mal les coûts financiers, environnementaux et sociaux associés à l'étalement urbain. Du fait d'une superficie plus étendue, celui-ci nécessite davantage d'investissements collectifs pour couvrir les besoins des habitants (services de santé, de lutte contre les incendies, de police...). L'étalement urbain signifie aussi des dépenses importantes pour relier les nouvelles constructions aux divers réseaux d'eau potable, d'électri-

cité, d'évacuation des eaux usées. De même, les besoins de nouvelle voirie sont importants. Des estimations fondées sur 4 villes américaines suggèrent qu'un développement dense permettrait des économies potentielles de 10 %⁶.

Au-delà de ces coûts directs, l'étalement urbain génère de nombreux coûts cachés qui ne sont pas pris en compte par le marché. La destruction des terres agricoles et naturelles a ainsi un coût élevé. Ces milieux fournissent des services écosystémiques cruciaux qu'il est difficile voire impossible de remplacer comme la réduction des îlots de chaleur, la purification de l'air, l'infiltration des eaux pluviales dans les nappes phréatiques, la productivité agricole ou encore le stockage du carbone. L'étalement urbain accentue les fractures sociales, en grande partie à cause de l'usage intensif de la voiture. Cette dépendance à la voiture, en plus de générer des pollutions qui affectent gravement la santé, pèse lourd dans le budget des ménages : 22 % des habitants du périurbain intermédiaire ou peu dense dépensent plus de 150 € de carburant par mois, contre 16 % au niveau national⁷.

Un effet disparate du ZAN sur les recettes des collectivités

Certains impôts locaux pourraient voir leurs recettes augmenter du fait de la hausse des prix du foncier. Les droits de mutation à titre onéreux, calculés en fonction de la valeur immobilière, pourrait ainsi augmenter en raison de la hausse des prix du foncier causé par le ZAN.

Toutefois, les perspectives de recettes fiscales pourraient être très différentes d'une collectivité à l'autre. Alors que la fiscalité assise sur les zones urbanisées est généralement plus lucrative pour les collectivités que celle liée aux zones agricoles ou naturelles, les possibilités d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation sont désormais limitées du fait du ZAN. La densification des zones urbaines existantes permettra toujours une croissance des recettes fiscales, mais les opportunités de densification varient considérablement d'une collectivité à une autre.

[1] Cette hausse est hétérogène sur le territoire et s'explique à la fois par des facteurs structurels et conjoncturels : bulle immobilière, concurrence entre les activités pour le foncier, accessibilité à l'emploi

Le ZAN, une opportunité pour réformer le système de financement des collectivités

La principale critique adressée par la Cour des Comptes⁸ au système de financement des collectivités territoriales est son “manque de lisibilité et de prévisibilité”, du fait notamment de modifications successives sans révision d'ensemble. Or, précisément, **mettre en œuvre l'objectif ZAN** sans accroître les inégalités sociales, *a fortiori* dans un contexte d'effondrement de la biodiversité et de dérèglement climatique accru, **exige des collectivités qu'elles planifient l'aménagement à long terme et nécessite des financements stables**.

Si le constat d'un système de financement des collectivités inadéquat semble partagé, la Cour des Comptes avertit que les modifications à prévoir “ne sont pas évidentes tant les attentes sont diverses et difficilement conciliables”. Au-delà de la question du ZAN, la Cour des Comptes souligne que d'autres enjeux de politiques publiques doivent être intégrés à la réflexion, tels que “l'équité des prélèvements obligatoires du point de vue des contribuables ou les enjeux de compétitivité des entreprises”.

Les développements de cette présente étude sur le financement du ZAN n'ont ainsi pas vocation à proposer une réforme d'ensemble, mais à présenter plusieurs pistes de réflexion dans le but d'aligner le financement des collectivités avec les objectifs prioritaires de préservation des sols, d'adaptation au dérèglement climatique et de réduction des inégalités sociales.

Un système actuel fragile et complexe

Une baisse de l'autonomie fiscale

Le système fiscal s'est fortement complexifié au gré des réformes successives, entraînant une perte de lisibilité et de prévisibilité pour les collectivités. La part de la fiscalité locale dans le financement des collectivités a fortement diminué depuis 2010 avec la réforme de la taxe professionnelle, puis avec la suppression de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023.

Ces suppressions d'impôts sont majoritairement compensées par l'attribution d'une part des impôts nationaux comme la TVA sur lesquels les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux, ni d'assiette. Ceci prive les collectivités locales de la maîtrise des ressources à leur disposition pour pouvoir fonctionner et investir, et notamment pour mettre en œuvre des stratégies foncières, et plus largement des politiques de long terme.



Une dotation globale de fonctionnement en baisse

La dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État aux communes, aux intercommunalités et aux départements (et aux régions jusqu'en 2017), a elle aussi connu de nombreuses réformes : son montant a été désindexé de l'inflation en 2011⁹ puis a diminué de 11,2 milliards d'euros entre 2013 et 2017^[2]. Cette baisse pénalise les investissements des collectivités, qui ont diminué de 11 % entre 2013 et 2017¹⁰.

En 2024, le montant de la DGF est d'un peu plus de 27 milliards d'euros, après une hausse de 640 millions d'euros entre 2022 et 2024 qui reste inférieure à la hausse de l'inflation.

Un renforcement des dotations d'investissement

Sans compenser la baisse de la DGF, le soutien de l'État à l'investissement a été renforcé. Les dotations d'investissement sont passées d'un montant de 0,9 milliards d'euros en 2014 à 1,8 milliards d'euros en 2022 (9,8 Md€ si l'on prend en compte le fonds de compensation de la TVA¹¹). Ces dotations sont délivrées pour certains types de projets, ce qui permet à l'État d'orienter la dépense publique et de mettre en avant ses priorités politiques, sans toujours correspondre aux besoins locaux.

Des collectivités soumises à des injonctions contradictoires

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF)¹², l'ensemble des collectivités locales va devoir in-

[2] Passant d'environ 41,5 milliards d'euros à 30,9 milliards d'euros.



vestir 21 milliards d'euros par an pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter les territoires au changement climatique. Selon les estimations de l'4CE¹³, les collectivités vont devoir plus que doubler leurs investissements actuels en faveur de la transition écologique. Face à ces besoins, l'4CE¹⁴ propose 4 différents scénarios de financements, qui nécessitent tous un renforcement du recours à la dette, estimée entre 25 et 100 milliards d'euros d'ici 2030^[3].

Pourtant, malgré une situation plutôt favorable à l'endettement, les collectivités locales n'étant responsables que de 8 % de la dette publique¹⁵, l'État souhaite que les collectivités se désendettent. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 prévoit ainsi une trajectoire de désendettement des collectivités avec une maîtrise des dépenses publiques contenue à 0,5 point sous l'inflation^[4].

Une situation financière contrastée selon les collectivités

Alors que la situation financière des collectivités était évaluée comme favorable par la Cour des Comptes¹⁶ en 2022, la tendance s'est inversée en 2023. Du fait de l'inflation, les dépenses d'achats de biens, de prestations sociales et de rémunérations des agents des collectivités locales sont tirées à la hausse. Dans le même temps, les

recettes évoluent à la baisse. En 2023, certains impôts, comme la TVA et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui dépendent respectivement de la consommation des ménages (-0,2 %) et du marché immobilier (-18 % des transactions¹⁷), sont moins dynamiques. Ainsi, les collectivités locales, qui avaient dégagé un excédent de financement de 3 milliards d'euros en 2022, ont connu un déficit de 5,5 milliards d'euros en 2023¹⁸.

Toutefois, la situation globale masque des disparités de situation entre les collectivités, entre échelons territoriaux et au sein d'un même échelon territorial. Les départements sont notamment dans une situation extrêmement difficile avec une hausse soutenue de leurs dépenses sociales et la baisse des DMTO qui représentent une part importante de leurs ressources. Leur épargne brute chute ainsi de 39 % entre 2022 et 2023, et celle des régions, dont la recette principale est la TVA, chute de 12 %, limitant ainsi leur capacité d'investissement. L'épargne brute des communes, augmente elle de 21 %, du fait notamment de la revalorisation de la taxe foncière.

Les propositions de réformes

La loi Climat et Résilience (2021) identifiait déjà les difficultés de financement du ZAN et prévoyait, dans les 6 mois suivant l'adoption de la loi, la publication par le Gouvernement d'un rapport relatif à la fiscalité de l'urbanisme, du logement et de la construction, ainsi que sur les outils de maîtrise foncière à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre le ZAN. Trois ans plus tard, aucun rapport n'a été remis par le Gouvernement.

Toutefois, la recherche d'un modèle économique du ZAN a fait l'objet de plusieurs études. Le Sénat a produit un rapport d'information sur "les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif ZAN" et a lancé en février 2024 une mission d'information sur le financement du ZAN. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires a également réalisé une étude sur "la fiscalité locale dans la perspective du ZAN". Ces rapports ont été complétés par plusieurs préconisations de la part des associations d'élus locaux proposant diverses réformes fiscales et budgétaires.

Cette étude s'inscrit dans la continuité de ces travaux et vient **proposer des recommandations fiscales et budgétaires** permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre l'objectif ZAN.

[3] Ces scénarios s'appuient sur différents leviers de financement : augmentation du soutien de l'État, redirection des investissements pour le climat, autofinancement par les collectivités, recours à la dette.

[4] Si le taux de l'inflation est de 5 %, une collectivité qui dépensait 100€ doit dépenser 105€ pour fournir le même niveau de service public. Pour respecter la LPFP, la collectivité doit réussir à réduire ses coûts et ne dépenser plus que 104,5€ pour le même service public.

SOUTENIR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONSACRÉ À L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF ZAN

Alors que les collectivités locales doivent investir plus de 21 milliards d'euros annuellement d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone¹⁹, le soutien de l'État à ces investissements reste précaire, avec des perspectives de nouvelles coupes budgétaires. La suppression de 430 millions d'euros de crédits de paiement du Fonds Vert²⁰, décidée début 2024, fragilise notamment la mise en œuvre de projets de réhabilitation de friches et de désartificialisation, pourtant cruciaux pour atteindre les objectifs du ZAN. Il est donc impératif de renforcer le soutien à l'investissement de l'État, indispensable à la réalisation des équipements publics et à la transition écologique, tout en l'intégrant dans une démarche résolue de sobriété foncière.

LA PÉRENNISATION ET LE RENFORCEMENT DU FONDS VERT, ÉLÉMENT CLÉ DE LA RÉUSSITE DU ZAN

La réhabilitation des friches, élément indispensable pour l'atteinte de l'objectif ZAN

L'objectif intermédiaire de réduction par 2 du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) rend possible l'artificialisation de 121 568 hectares entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2031^[5]. Sur les années 2021-2022, 41 287 hectares²¹ ont d'ores et déjà été consommés, réduisant l'enveloppe restante à 80 281 hectares. Réhabiliter les friches est un des leviers clés pour respecter cet objectif. N'étant pas qualifiés d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, la construction sur ces espaces ne comptera pas comme une artificialisation supplémentaire²². Leur reconversion constitue ainsi un instrument puissant pour répondre à une partie de la demande de logements, de services publics, d'activités industrielles, etc. À l'inverse, la renaturation des friches permettra de dégager une surface d'artificialisation disponible pour d'autres secteurs.

La réhabilitation de ces terrains est d'autant plus cruciale que le vivier potentiel est important : d'après le portail de l'artificialisation des sols²³, la France compte entre 90 000 et 150 000 hectares de friches industrielles. Les chiffres concernant les friches commerciales et administratives restent, pour leur part, difficiles à estimer malgré un premier recensement par l'outil Cartofriches du Cerema.

Estimation des besoins de recyclage de friches

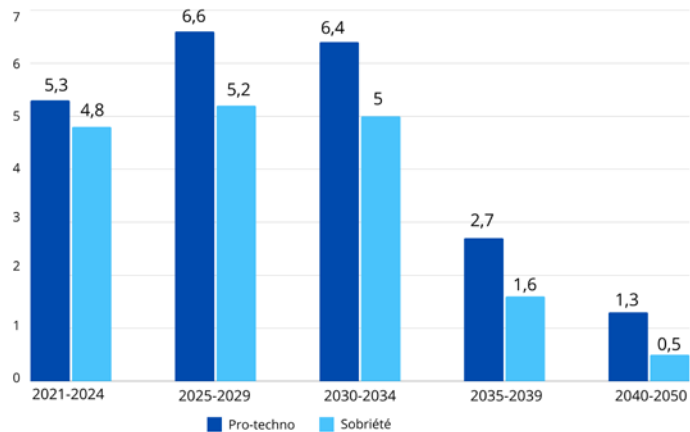
Le cabinet Carbone 4 a procédé à une première évaluation des besoins de recyclage des friches industrielles entre 2020 et 2050 selon deux scénarios types²⁴. Ces scénarios présentent deux options pour atteindre le double objectif de neutralité carbone et de zéro artificialisation nette en 2050 selon différentes options techniques, économiques et sociales. Les modélisations effectuées prennent en compte le nombre de friches disponibles, les besoins en construction, la capacité de la ville à absorber ces besoins grâce au renouvellement urbain ainsi que les différents jalons de la trajectoire de sobriété foncière.

Dans le scénario « pro-technologie », la demande en construction reste stable, ce qui nécessite une forte mobilisation des friches et des besoins importants en désartificialisation pour compenser les nouvelles surfaces artificialisées. Le scénario « sobriété » suppose au contraire une forte diminution de la demande en nouvelle construction, nécessitant une mobilisation plus modérée des friches et une artificialisation de nouvelles surfaces quasiment réduite à zéro. Les résultats de ces deux scénarios sont présentés dans le graphique ci-après.

Ainsi, dans le scénario « pro-technologie », 95 % des friches industrielles sont recyclées d'ici 2050 ce qui correspond à 110 000 hectares, soit 3793 hectares annuel (2021-2050). Pour le scénario « sobriété », ce sont 70 % des friches industrielles qui sont recyclées d'ici 2050, soit 80 000 hectares sur la période et 2759 hectares annuel (2021-2050).

[5] 243 136 hectares d'ENAF ayant été consommés entre 2011 et 2021

Surface moyenne de friches à recycler par an (kha)
Source : adapté de Carbone 4



Une réhabilitation des friches coûteuse

Construire sur une friche plutôt que sur des terres agricoles ou naturelles constitue un facteur de risque supplémentaire pour les aménageurs²⁵. L'étendue des pollutions à traiter, issue des activités antérieures, reste largement inconnue au préalable et en fait une charge financière très fluctuante²⁶. La destruction des bâtiments existants sur ces terrains constitue elle aussi une charge supplémentaire. Enfin, le temps de portage du site, soit la période pendant laquelle l'aménageur est propriétaire entre son acquisition et sa revente, est aussi un élément important de renchérissement des coûts : le propriétaire doit payer les taxes foncières pendant toute la période d'aménagement mais également des frais de mise en sécurité. Le propriétaire est en effet responsable si des dommages sont causés à des tiers sur sa parcelle, ce qui peut le conduire à devoir clôturer l'ensemble du site. L'aménagement d'une friche nécessite donc un investissement de départ important, dont le montant est incertain et qui ne pourra être rentabilisé que sur le long terme.

L'équilibre financier des opérations de recyclage des friches est difficile à trouver. Si la réhabilitation d'une friche en vue d'instaurer des logements est la plupart du temps rentable à moyen/long terme par les loyers générés, les coûts de dépollution seront plus importants que pour une installation de panneaux photovoltaïques par

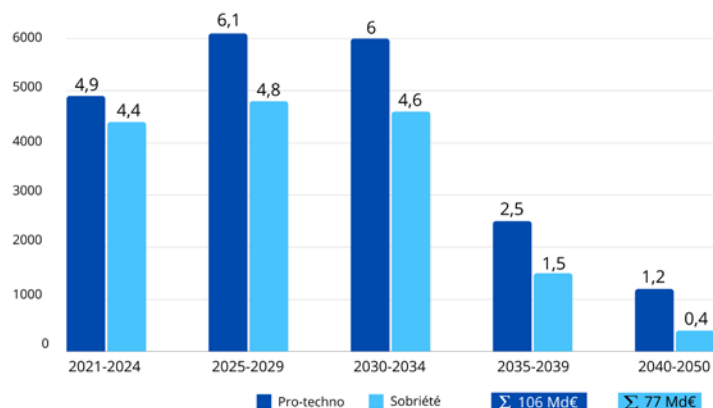
exemple. De plus, dans les territoires où la demande de foncier est faible, il n'est pas toujours possible de couvrir les frais de réhabilitation par une augmentation du prix de vente, sous peine de ne pas trouver d'acheteur. Il est donc plus compliqué de rentabiliser les friches dans les zones rurales détendues. Sans soutien public, ces opérations sont majoritairement déficitaires.

Ainsi, d'après une étude du Cerema en date de 2023²⁷ fondée sur l'analyse des 1382 lauréats du volet friches du Fonds Vert^[6], les **coûts de remise en état du foncier hors achat du terrain** sont de 375 000€ en moyenne par hectare, en l'absence de pollution du sol et des bâtiments mais peuvent s'échelonner entre 600 000€ et 800 000€, en incluant des coûts de dépollution du sol et/ou du bâti.

Des investissements massifs nécessaires pour réhabiliter les friches

Les scénarios de Carbone 4 montrent que l'investissement nécessaire pour réhabiliter les friches est considérable. Le **scénario « pro-technologie »** qui vise 110 000 hectares de friches industrielles réhabilitées d'ici 2050, nécessite un **investissement total de 106 milliards d'euros**, soit 3,5 milliards d'euros par an. Pour le scénario **« sobriété »**, qui vise 80 000 hectares de friches réhabilitées, l'investissement nécessaire est de 77 milliards d'euros, soit 2,6 milliards d'euros par an.

Investissement dans le recyclage des friches (M€)
Source : adapté de Carbone 4



[6] Ces coûts sont à manier avec précaution, les friches éligibles au Fonds Vert étant par nature des projets déficitaires

Un recyclage des friches conditionné à la prise en compte de la biodiversité

Avant tout recyclage des friches, il est souhaitable d'établir une priorisation des friches à réhabiliter sur le territoire. En effet, les friches urbaines abritent une biodiversité différente²⁸ de celle que l'on retrouve habituellement dans les parcs et jardins, constituant notamment un espace de refuge pour la faune dite urbanophobe. Ces espèces, sensibles aux activités humaines, trouvent dans les friches un habitat plus calme et favorable à l'installation et à la reproduction. Il est possible d'évaluer le potentiel écologique des friches en fonction de leur intégration au sein des trames vertes et bleues, de leur surface végétalisée et en fonction de leur maturité^[7]. Cette évaluation doit donc être menée en amont afin d'identifier les espaces les plus aptes à être réhabilités.

La renaturation, un outil à mobiliser pour atteindre le ZAN

L'objectif fixé en 2050 de zéro artificialisation nette des sols signifie que l'artificialisation sera toujours possible si une surface équivalente est désartificialisée, ou autrement dit, fait l'objet d'une opération de renaturation. La loi Climat et Résilience définit la renaturation comme "des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé". Un décret du 27 novembre 2023²⁹ vient qualifier et définir ce qui est considéré comme une surface artificialisée et une surface non artificialisée.

Nomenclature des surfaces artificialisées et non-artificialisées		
Catégories de surfaces		Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	1. Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50 m ² d'emprise au sol
	2. Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	
	3. Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4. Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5. Surfaces entrant dans les catégories 1 à 4, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de terrain
Surfaces non artificialisées	6. Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	
	7. Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8. Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9. Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10. Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

La renaturation ne peut se substituer à la réduction de l'artificialisation

La renaturation ne doit pas être uniquement un moyen de compenser une nouvelle artificialisation. Le sol est un écosystème vivant complexe qui héberge une grande diversité d'espèces : un mètre carré de prairie permanente peut contenir plusieurs dizaines de milliards d'organismes vivants dans les 30 premiers cm du sol³⁰. La formation d'un tel écosystème est un processus lent, nécessitant entre 200 ans et plusieurs millénaires pour créer seulement 1 cm de sol. L'artificialisation, en compactant, imperméabilisant et polluant les sols, détruit irrémédiablement cet écosystème. Bien que certaines fonctions écosystémiques comme l'infiltration des eaux ou la production de biomasse puissent être partiellement rétablies par la renaturation, l'écosystème du sol en lui-même ne peut être recréé.

Ainsi, bien que la renaturation soit un objectif important, elle ne doit pas servir de justification pour les opérations d'artificialisation, qu'il est essentiel de minimiser autant que possible. Une définition plus précise de la renaturation au sens du ZAN est souhaitable, venant notamment préciser les échelles de temps entre renaturation et autorisation d'une nouvelle artificialisation, l'échelle géographique de compensation ainsi que la qualité écologique attendue de la renaturation.

Une politique encore peu attractive

Le succès d'une politique de renaturation nécessite du temps et reste peu prévisible. L'engagement des collectivités locales dans une dynamique de renaturation demande également une certaine ingénierie écologique pour notamment déconstruire les éléments

[7] Les espaces laissés en friche depuis 4 à 13 ans abritent une grande diversité d'espèces, accueillant à la fois des espèces nouvelles et intermédiaires.

préexistants, désimperméabiliser et dépolluer les sols, construire des technosols^[8], favoriser l'apparition d'espèces dans le milieu et rendre le milieu fonctionnel. France Stratégie³¹ a réalisé une première étude des coûts de renaturation d'un sol artificialisé à partir des projets disponibles. **Sans compter la déconstruction, le coût d'une opération de renaturation est ainsi estimé entre 95 et 390 euros du m².** France Stratégie estime que dans certaines collectivités le marché de la renaturation peut être viable pour les projets ne nécessitant ni dépollution ni désimperméabilisation. En revanche, lorsque le coût rapporté à l'opération de renaturation est supérieure à la valeur du terrain^[9] sur le marché immobilier, un soutien public semble indispensable, en particulier dans un secteur immobilier détendu, ou avec des coûts de dépollution élevée.

Éléments de chiffrage des coûts de renaturation

Étape du processus	Coût moyen
Déconstruction	65 €/m ² dont 35 €/m ² de coûts de démolition et 30 €/m ² de traitement des déchets*
Dépollution	2 à 65 €/m ² pour les processus de phytoremédiation
Désimperméabilisation	60 à 270 €/m ²
Construction de technosols	33 à 55 €/m ² **

* Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (2010), Guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux, mai.

** Il faut 3,34 à 3,42 tonnes d'anthrosol pour construire un mètre carré de sol. À partir des coûts pour une tonne d'anthrosol, nous estimons ensuite les coûts par unité de surface. Nous estimons un coût de 33 à 57 €/m² en fonction de la ville considérée et de l'hypothèse retenue.

Source: France Stratégie

[8] Type de sol fortement modifié par l'humain, nécessitant une certaine ingénierie

[9] Selon France Stratégie, le prix moyen des terrains constructibles est évalué à 130 euros du mètre carré en 2019, avec une moyenne basse de 10 euros/m² pour certaines communes rurales à 610 euros/m² en région parisienne.

Estimation des besoins de renaturation

Le cabinet Carbone 4 évalue les besoins en renaturation de 2021 à 2050, toujours selon les deux mêmes scénarios « sobriété » et « pro-technologie ». Pour le scénario « pro-technologie », 17 000 hectares devraient faire l'objet d'une opération de renaturation entre 2021 et 2050 pour un coût de 53 milliards d'euros, ce qui équivaut à 586 hectares et 1,8 milliards par an. Pour le scénario « sobriété » la surface totale est de 4000 hectares à renaturer entre 2021 et 2050 pour 12 milliards d'euros, soit 138 hectares et 400 millions d'euros par an.

Le cabinet Carbone 4 pose un postulat intéressant : la désartificialisation d'un hectare de terre artificialisée ne compensant pas les pertes occasionnées par l'artificialisation d'un hectare de terres agricoles, naturelles ou forestières, il faut désartificialiser des surfaces plus étendues. Le cabinet applique ainsi un ratio de 2 pour 1 : 1 hectare artificialisé nécessite 2 hectares renaturés.

Le Fonds Vert, élément indispensable à la réussite du ZAN...

Entré en vigueur en janvier 2023, le Fonds Vert vient en soutien à de nombreux projets de transition écologique portés par les collectivités locales. Il finance 18 mesures organisées en 3 axes : le renforcement de la performance environnementale (dont rénovation énergétique des bâtiments, soutien au tri des déchets), l'adaptation au changement climatique (dont prévention des inondations et des incendies, renaturation des villes) et l'amélioration du cadre de vie (dont zones à faibles émissions, recyclage des friches).

Ce fonds est un élément essentiel pour viabiliser les projets de réhabilitation de friches car il permet de financer des projets d'aménagement dont les bilans économiques restent déficitaires malgré la prise en compte des autres subventions publiques disponibles. En 2023 le Fonds Vert a permis de financer un peu plus de 700 projets à

Réhabilitation de la friche de la fabrique Crabos financée par le Fonds Vert

1,189 million d'euros du Fonds Vert a été accordé à la commune de Saint-Sever (Landes) pour réhabiliter une friche industrielle présente en centre-ville. Cette ancienne fabrique de plumes et duvets est à l'abandon depuis les années 1980 et est inutilisable en l'état du fait d'une pollution au plomb et à l'amiante.

Le Fonds Vert permettra de financer plus de 70% des travaux de réhabilitation du site. La commune souhaite ensuite vendre le terrain à des investisseurs, dans l'espoir de transformer le bâtiment en hôtel-restaurant.



hauteur de 368,5 millions d'euros³². C'est ainsi 1175 hectares de friches qui ont pu être réhabilitées, permettant de créer près de 26 500 logements et 200 hectares de surface dédiée aux activités économiques. 17 % des projets de réhabilitation de friches ont fait l'objet d'opération de renaturation.

Le Fonds Vert vient aussi financer des opérations de renaturation grâce à la mesure « renaturation des villes et des villages ». En 2023, 827 projets de renaturation ont été acceptés pour un montant de subvention de 120 millions d'euros³³. Toutefois, il est difficile d'estimer le montant dédié aux opérations de renaturation tel que défini par la loi ZAN. En effet, cette mesure du Fonds Vert finance la désartificialisation au sens du ZAN mais aussi d'autres opérations de renaturation comme la végétalisation des bâtiments publics ou la restauration des milieux aquatiques, qui ne peuvent pas compenser une nouvelle artificialisation.

...mais dont l'ambition est limitée...

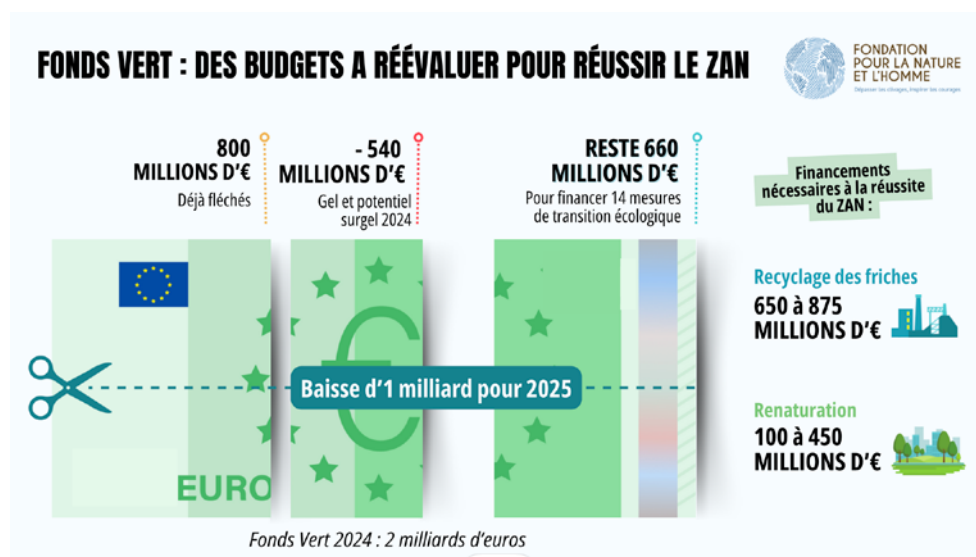
Le Fonds Vert vise un objectif de 1200 hectares de friches réhabilitées par an jusqu'en 2027 d'après le projet annuel de performance 2024 relatif au Fonds Vert³⁴. Il est à craindre que cet objectif soit encore révisé à la baisse car il avait été défini pour un Fonds Vert porté à 2,5 milliards d'euros. En février 2024 il a été réduit à 2 milliards d'euros, puis annoncé être réduit à 1 milliard d'euros pour 2025³⁵. L'objectif de 1200 hectares annuel du Fonds Vert (2024-2027) est pourtant loin des 2 759 hectares du scénario sobriété (2021-2050) ou des 3 793 hectares du scénario pro-technologie (2021-2050) définis par Carbone 4. L'ambition du Fonds Vert doit donc être largement revue à la hausse et prolongée, les besoins de réhabilitation de friches ne s'éteignant pas après 2027.

Le projet annuel de performance ne fixe pas d'objectif précis pour les opérations de renaturation.

...et dont la révision du montant et des priorités est une nécessité...

Les fonds destinés au recyclage des friches et à la renaturation sont limités en raison des nombreuses priorités du Fonds Vert. La circulaire du 4 avril 2024³⁶ précise les modalités de répartition des crédits du Fonds Vert. Ainsi, pour 2024, 500 millions d'euros sont fléchés vers les opérations de rénovation énergétique et de renaturation des bâtiments scolaires, 70 millions d'euros pour les Territoires d'industrie, 30 millions d'euros pour les solutions de mobilité durable dans les territoires ruraux et 200 millions d'euros à destination des EPCI pour la mise en œuvre des plan climat-énergie territoriaux (PCAET) ou des contrats de réussite de la transition écologique (CRTE), soit un total d'environ 800 millions d'euros. Si l'on retranche ces 800 millions d'euros au 2 milliard d'euros d'autorisation d'engagement, 1,2 milliard reste non fléché pour les 14 autres mesures du Fonds Vert, sans compter le financement des besoins en ingénierie.

De plus, la circulaire du 4 avril précise que 7 % des crédits qui ont été adressés aux préfets doivent être réservés "afin de protéger les possibilités ultérieures de financement". Appliqués au 2 milliard d'euros d'AE, ces 7 % retranchent 140 millions d'euros supplémentaires. Le rapport d'information³⁷ des députés Alma Dufour et Sébastien Rome précise également qu'un surgel de 400 millions d'euros d'AE du Fonds vert est en cours. Le ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu a affirmé le 15 mai 2024 que ce surgel pourrait en effet être adopté par le gouvernement. Si une part de ces crédits peut être dégelé en cours d'année pour faire face aux dépenses, ces crédits peuvent également être annulés en loi de finance de fin de gestion. Ainsi, **à date, 659 millions d'AE sont réellement disponibles pour financer les 14 mesures non fléchées**. Ce montant est à mettre au regard du coût important de réhabilitation des friches et de renaturation.



Pour estimer les besoins annuels du Fonds Vert dédié au recyclage de friches et aux opérations de renaturation, il est possible de reprendre l'objectif de subvention fixée par la circulaire³⁸. Cette circulaire fixe un objectif d'effet levier de 1 pour 4, chaque euro investi permettant de débloquent 4€ d'investissements supplémentaires, soit un taux de subvention de 25 %. Sur la période 2021-2050, pour le scénario « pro-technologie », ce sont ainsi 875 millions d'euros annuels de Fonds Vert qui sont nécessaires à la réhabilitation des friches. Dans le cadre du scénario « sobriété », ce montant est de 650 millions d'euros.

Pour les opérations de renaturation, le scénario « pro-technologie » nécessite un investissement annuel du Fonds Vert de 450 millions d'euros, et le scénario « sobriété » 100 millions d'euros.

Ainsi, le montant disponible du Fonds Vert pour financer 14 grandes mesures indispensables à la transition écologique est inférieur au montant nécessaire à la réhabilitation de friches et à la renaturation.

Proposition

Augmenter le Fonds Vert afin de dédier entre 750 millions et 1,325 milliard d'euros par an à la renaturation et au recyclage des friches.

...ainsi que les critères d'octroi

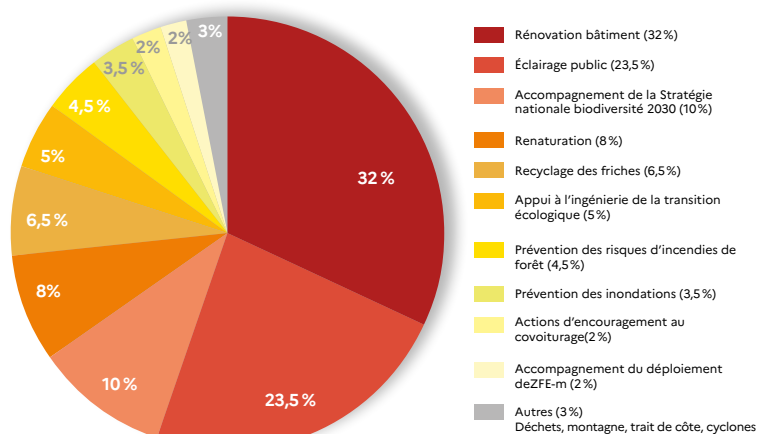
Afin d'adapter au mieux les financements aux besoins des territoires, les montants prévus pour les 18 mesures du Fonds Vert sont interchangeables. Ainsi, si un territoire a des besoins importants en recyclage de friche, le Fonds Vert pourra venir allouer plus de ressources à cette mesure et réduire le financement de mesures jugées localement moins prioritaires. Une circulaire du 14 décembre 2022³⁹ venait encadrer cette flexibilité en précisant que chacun des 3 axes devait représenter au moins 10 % des crédits. Cependant, la circulaire du 28 décembre 2023⁴⁰, qui la remplace, ne mentionne plus qu'un équilibre à rechercher entre les 3 axes.

Cette fongibilité, bien qu'intéressante, est également source de plusieurs biais. Si l'on s'intéresse aux 10 400 dossiers acceptés⁴¹ en 2023, on s'aperçoit que 3276 dossiers concernent la rénovation énergétique des bâtiments publics locaux et 2475 la modernisation de l'éclairage public, soit 54 % des projets financés. Selon les rapporteurs Charles Guéné et Claude Raynal⁴², cette surreprésentation de certaines mesures s'explique par les types de projets que les collectivités peuvent actuellement mener. Les petites communes, en particulier, privilégient des mesures telles que la rénovation de l'éclairage

public car elles disposent de peu de ressources en ingénierie et privilégient les dossiers les moins techniques. Il est donc crucial de renforcer le soutien à l'ingénierie pour permettre à toutes les collectivités, notamment les plus petites, de financer des projets nécessitant une certaine expertise et qui participent de manière forte à la transition écologique. La fongibilité doit être préservée pour une utilisation optimale des crédits mais il faut veiller à ne pas sous-financer certaines mesures, toutes essentielles à la réussite de la transition écologique. Les rapporteurs du Sénat préconisent ainsi que chaque axe représente au moins 20 % des crédits et que chaque mesure fasse l'objet d'au moins 5 projets, ce qui constitue une piste intéressante.

Le Fonds Vert permet une certaine souplesse pour les collectivités du fait de l'absence de date limite pour déposer soumettre une demande de financement, les projets non financés une année étant automatiquement reportés à l'année suivante. Cependant, les porteurs de projets manquent de visibilité, car le Fonds Vert n'est garanti que jusqu'en 2027. Cela pousse les collectivités à soumettre en priorité les dossiers les plus avancés afin de profiter de cette opportunité de financement avant que le Fonds Vert ne prenne fin. Ceci peut mettre à mal leur stratégie de développement territorial, en réalisant des investissements qui ne sont pas toujours alignés avec un projet territorial planifié et concerté en amont⁴³.

Répartition des 10 689 projets financés par le Fonds Vert en 2023⁴⁴
Source : Gouvernement, 2024



Propositions

- Favoriser la diversification du Fonds Vert afin que chaque axe représente 20 % des crédits
- Pérenniser le Fonds Vert jusqu'à 2050

ALIGNEMENT DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AVEC LES OBJECTIFS DU ZAN

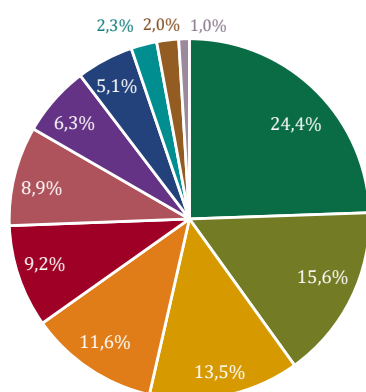
Au-delà des mesures financées par le Fonds Vert, la réussite du ZAN dépendra des investissements réalisés par les collectivités. Les projets devront être minutieusement sélectionnés pour minimiser l'artificialisation tout en répondant aux besoins sociaux, environnementaux et économiques, garantissant ainsi un alignement avec les objectifs de sobriété foncière.

Des besoins d'investissement considérables

Les collectivités territoriales réalisent, en 2022, 58 % des investissements publics⁴⁵. Les dépenses d'équipement des collectivités ont ainsi atteint 54 milliards d'euros en 2022, réalisées principalement par les communes et les EPCI (36 Mds d'euros). L'État est un co-financeur important des investissements des collectivités, les aides de l'État représentant environ 21 % des dépenses d'équipements des collectivités en 2022, soit 9,83 milliards d'euros.

Si l'IGF a chiffré les besoins pour la transition écologique à 21 milliards d'euros annuels, les besoins d'investissement des collectivités au-delà de la transition écologique sont multiples. A titre d'exemple, la rénovation des réseaux d'eau ou l'entretien des ouvrages d'art sont ainsi des enjeux majeurs, nécessitant des investissements importants.

Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des collectivités en 2021



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFiP).

- Transports, routes et voiries
- Services généraux (y c. plan de relance)
- Enseignement, formation et apprentissage
- Aménagement des territoires et habitat
- Actions en matière de gestion des eaux
- Culture, vie sociale, sport et jeunesse
- Action économique
- Actions environnementales (hors eau et déchets)
- Actions en matière de déchets et propreté urbaine
- Santé, action sociale
- Sécurité (incendie)

Des investissements à réorienter en faveur du ZAN

Dans le cadre du nouveau paradigme de sobriété foncière, il est nécessaire de questionner les choix politiques concernant les investissements à réaliser par les collectivités. Pour atteindre l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2031, certaines opérations d'aménagement, à rebours des priorités environnementales et dont l'origine remonte parfois à plusieurs années, devront être réévaluées. Ces mesures sont cruciales pour aligner les projets d'infrastructure avec les objectifs écologiques et garantir une utilisation plus durable des ressources foncières. L'État doit notamment montrer l'exemple en **limitant au maximum les dérogations à la comptabilisation de l'artificialisation**.

La présente note n'a pas vocation à évaluer les projets prioritaires ou non mais il est clair que le gouvernement devra en déprioriser certains afin de dégager des financements pour des projets essentiels aux habitants et à la transition écologique. Il en va ainsi de la voirie, qui est un exemple frappant. Entre 1999 et 2019, le linéaire de voirie a augmenté de 11,2 % (hors DOM)⁴⁹, atteignant désormais 1,1 million de kilomètres pour la France entière. En 2022, l'investissement pour la voirie neuve représentait 1,44 milliards d'euros⁵⁰ et pèse lourd dans le budget des collectivités : la voirie est le troisième plus gros poste budgétaire des communes de 3500 à 20 000 habitants^[10] et représente 59 % des dépenses d'équipement des départements⁵¹. En réduisant la dépense en voirie neuve grâce à une approche de sobriété foncière, des fonds significatifs pourraient être réaffectés à des projets plus compatibles avec les objectifs de transition écologique.

[10] Derrière les charges d'administration générale et l'enseignement du premier degré

L'objectif ZAN : la cible de nombreuses tentatives d'affaiblissements

La loi du 23 juillet 2023 est venue assouplir la restriction de l'artificialisation en prévoyant une comptabilisation spéciale pour les projets dits d'envergure nationale ou européenne (PENE) comme certaines autoroutes ou projets industriels. Une enveloppe de 12 500 hectares leur a été allouée, permettant de respecter l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF, avec une comptabilisation de l'artificialisation à l'échelle nationale plutôt que régionale, répartissant ainsi mieux l'effort. Cependant, cette enveloppe n'étant pas plafonnée, tout nouveau projet qualifié de PENE dépassant le quota de 12 500 hectares n'est pas comptabilisé, ce qui compromet l'atteinte de l'objectif ZAN. Or, 424 projets ont d'ores et déjà été listés, représentant 11 870 hectares.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique pour l'instant suspendu en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale, deux amendements ont été adoptés⁴⁶, venant affaiblir considérablement la mise en œuvre du ZAN. Les implantations industrielles et les projets d'intérêt national majeur ne sont désormais plus comptabilisés comme entraînant une consommation supplémentaire d'espace naturel, agricole ou forestier (ENAF) pour la période 2021-2031. Les aménagements liés à ces projets comme les logements ou les équipements nécessaires peuvent être décomptés sous réserve de la publication d'un arrêté par le ministre chargé de l'industrie.

Une circulaire du 31 janvier 2024⁴⁷ est également venue affaiblir le respect de l'objectif ZAN en permettant aux préfets d'autoriser les collectivités de dépasser de 20 % les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols qui leur ont été fixés par le document d'urbanisme supérieur. L'ONG Notre Affaire à Tous a saisi le Conseil d'État pour attaquer cette circulaire.⁴⁸

Propositions

- ▶ Plafonner la liste des PENE à 12 500 hectares
- ▶ Garantir la comptabilisation de la consommation d'ENAF des projets industriels
- ▶ Conditionner la validité des documents d'urbanisme au respect de la trajectoire ZAN

Pour une majoration des dotations d'investissement destinées aux projets économes en foncier

L'objectif ZAN impose une révision profonde des politiques de dotations d'investissement de l'État afin d'encourager des pratiques d'aménagement du territoire plus durables. Les dotations doivent être conçues pour dissuader l'étalement urbain et favoriser la densification et la réutilisation des espaces déjà urbanisés. Cela implique de privilégier les projets qui minimisent l'impact sur les sols naturels et agricoles, et qui intègrent des solutions de construction durable. Certaines préfectures ont mis en place des **bonifications des montants de dotations d'investissement lorsque les projets financés participent à la sobriété foncière**. La préfecture de la Seine-Maritime⁵² a ainsi mis en place un système de bonification de 10 % des dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de soutien à l'investissement local (DSIL) pour les communes et les EPCI ayant une gestion économe de l'espace.

La bonification des dotations d'investissement pour les projets réalisés sans nouvelle artificialisation des sols permettrait d'inciter les porteurs de projets à réutiliser l'existant et à s'insérer dans l'espace urbain. Ceci permettrait aussi de prendre en compte les coûts plus élevés d'un projet qui a nécessité la réhabilitation de friches ou la rénovation d'un bâtiment délabré. Ces initiatives, bien que plus coûteuses que l'extension urbaine, contribuent à la densification et à la revitalisation des zones abandonnées.

Proposition

- ▶ Bonifier les dotations d'investissements pour les projets réalisés sans nouvelle artificialisation des sols

Vers une contractualisation renforcée permettant des investissements de long-terme

La contractualisation entre l'État et les collectivités locales peut être un levier puissant pour favoriser des investissements de long terme. Les contrats de partenariat pluriannuels offrent une stabilité et une prévisibilité financière, essentielles pour planifier et réaliser des projets d'envergure. Ces contrats peuvent inclure des engagements clairs de la part de l'État en termes de financement, ainsi que des objectifs de performance pour les collectivités.

Toutefois, la pratique actuelle de la contractualisation fait l'objet de nombreuses critiques. Les contrats et documents stratégiques se sont multipliés, notamment dans le domaine de la transition écologique (contrats de plan



État-Région, contrats de réussite de la transition écologique, contrats de ville...), conduisant à un manque de lisibilité pour les collectivités. En parallèle de ces contrats, les appels à projets des agences de l'État continuent de se développer, avec 193 appels à projets recensés en 2022. Ceci incite les collectivités à saisir ces opportunités de financement et met à mal les stratégies de long terme négociées dans les contrats avec l'État⁵³.

Une rationalisation des appels à projets et un renforcement significatif du soutien financier de l'État pour les projets inscrits dans des contrats permettrait de favoriser un développement du territoire plus cohérent. Les expérimentations comme la démarche Territoires pilotes de sobriété foncière doivent rester possibles et certains programmes qui participent pleinement à l'objectif ZAN comme Action cœur de ville ou Petites villes de demain qui permettent respectivement de revitaliser les centres-villes des villes moyennes et de dynamiser les villes de moins de 20 000 habitants avec un soutien important en ingénierie pourraient être renforcés.

Vers une nouvelle architecture des dotations d'investissement

L'État soutient l'investissement des collectivités locales par le biais de plusieurs dotations d'investissements : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour 1,04 milliard d'euros, dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour 873 millions d'euros, dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) pour 211 millions d'euros, dotation politique de la ville (DPV)

pour 150 millions d'euros (données de 2022). Le montant de ces dotations est défini chaque année lors du projet de loi de finances et est réparti en fonction de critères et de priorités définies. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) représente les deux tiers du soutien de l'État à l'investissement local avec 6,4 milliards d'euros en 2022. Le FCTVA vient compenser une partie des dépenses de TVA supportées par les collectivités lors de leurs dépenses d'investissement. Son montant varie donc selon les dépenses d'investissement réalisées les années précédentes par les collectivités et n'est pas plafonné.

L'IGF⁵⁴ constate que les dotations d'investissement ont tendance à financer les mêmes projets et à se cumuler : en 2021, plus d'un tiers des projets financés par la DSIL étaient aussi financés par la DETR. L'IGF souligne également que certaines dotations sont sous-utilisées, comme la DSID qui n'a un taux de consommation de crédits de paiement que de 52% en moyenne sur 2019-2022.

Elle préconise ainsi de fusionner les montants de la DETR, de la DSIL, de la DSID dédiés à l'environnement^[11] avec le Fonds Vert afin de **créer une dotation « transition écologique »** venant financer prioritairement les projets inscrits dans les contrats de réussite de la transition écologique (CRTE), qui ne bénéficient pas actuellement de financements dédiés. La fusion de ces dotations permettrait de dédier 2,8 milliards d'euros pour la transition écologique.

Le reliquat de la DETR, de la DSIL et de la DSID serait fusionné avec la DPV et la section locale du FNADT pour créer une dotation « cohésion des territoires » qui viendrait financer les autres investissements nécessaires aux collectivités.

Cette nouvelle architecture permettrait, selon l'IGF, une prévisibilité et une simplicité accrue, notamment grâce à la réduction des dossiers de subvention à déposer.

Propositions

- ◆ Limiter la contractualisation État-collectivités autour de quelques documents stratégiques comme les CRTE
- ◆ Rationaliser les appels à projets au profit de l'investissement de moyen terme négocié contractuellement
- ◆ Favoriser la pluriannualité des dotations d'investissement

[11] En 2024, ont été définis des objectifs de verdissement des dotations d'investissement avec un objectif de financer 20% de projets favorables à l'environnement pour la DETR, 25% pour la DSID et 30% pour la DSIL.

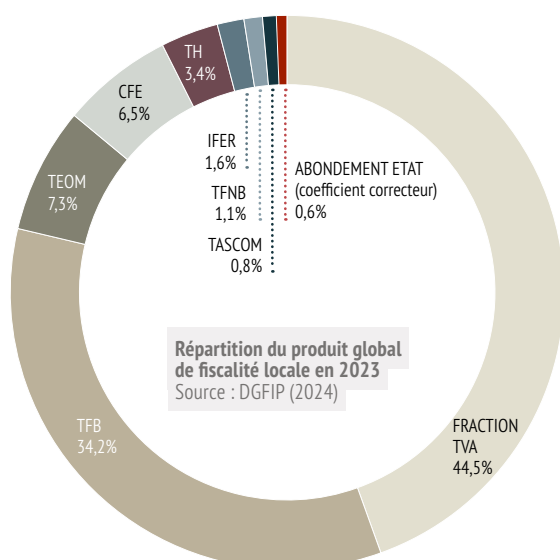
POUR UNE REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE A L'AUNE DE L'OBJECTIF ZAN

Au-delà du renforcement du soutien de l'État aux investissements des collectivités, le système de financement des collectivités peut être révisé afin d'être compatible avec le ZAN. Bien que le système fiscal local repose en grande partie sur l'occupation du sol, il n'a pas été conçu dans une optique de réduction de l'artificialisation. D'un point de vue purement fiscal, les collectivités locales sont incitées à ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation dans l'espoir d'augmenter leurs rentrées fiscales, la taxation des propriétés bâties étant plus rémunératrice que la taxation des terrains non bâtis. Le système actuel encourage un modèle de développement extensif, peu protecteur des espaces naturels et agricoles, qu'il semble nécessaire de réformer. Certaines taxes (logements vacants, résidences secondaires) peuvent également faire l'objet d'une modification afin d'inciter les individus à adopter des comportements compatibles avec la sobriété foncière.

MUTUALISER LES RECETTES FISCALES ISSUES DES NOUVEAUX ESPACES ARTIFICIALISÉS : UNE SOLUTION POUR PRÉSERVER LES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES

Le système fiscal local repose majoritairement sur le foncier

La moitié des recettes fiscales des collectivités locales sont assises sur le foncier. Les réformes successives du système fiscal ont entraîné une diminution significative des impôts liés au dynamisme économique des territoires. La suppression de la taxe professionnelle en 2010, ainsi que la réduction progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) jusqu'à sa suppression complète prévue pour 2027, illustrent bien la diminution des liens entre la stratégie de développement économique des territoires et leurs retombées fiscales.



La suppression de la CVAE (15 milliards d'euros en 2020)⁵⁵ et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (22,8 milliards d'euros) a été compensée par une attribution d'une fraction de la TVA. Cette attribution a permis de compenser les pertes de recette fiscale mais ne permet plus aux collectivités de maîtriser les taux d'imposition ni même de modifier l'assiette fiscale. Les collectivités locales n'ont donc plus beaucoup de possibilités d'ajustement de leurs recettes fiscales en fonction du niveau de service public qu'elles souhaitent offrir à leurs administrés. Du fait de ces suppressions d'impôts, **la principale marge de manœuvre des collectivités locales repose désormais sur la variable immobilière**. Les taxes foncières sont les dernières taxes majeures sur lesquelles les collectivités peuvent encore agir en matière de taux et d'assiette.

Une fiscalité foncière sur le bâti bien plus rémunératrice que celle sur le non-bâti

La fiscalité locale reposant sur les espaces urbanisés est plus rémunératrice que celle portant sur les espaces agricoles ou naturels ; la taxe foncière sur les propriétés bâties rapportant 39,8 milliards d'euros aux collectivités en 2023⁵⁶ et la taxe foncière sur les propriétés non bâties 1,6 milliard d'euros.

Si fiscalement, les collectivités sont incitées à ouvrir des terrains à l'urbanisation pour générer de nouvelles recettes, ce facteur n'est pas le seul intervenant dans cette décision. En effet, les nouvelles constructions sont aussi synonymes de charges nouvelles, en termes de besoins en équipement et en service public. Si l'ouverture à l'urbanisation d'une parcelle nécessite l'ouverture d'une nouvelle école du fait de la saturation des équipements actuellement disponibles, la collectivité sera moins en-

cline à augmenter les constructions. D'autres paramètres rentrent également en jeu comme les besoins de préservation des terres (naturelles agricoles et espaces verts) et les attentes des habitants.

Le ZAN pose la question de la capacité des collectivités locales à augmenter leurs bases fiscales par le biais de nouvelles constructions. Le ZAN va en effet venir limiter les possibilités d'ouverture de terrains à l'urbanisation. Il est toutefois nécessaire de rappeler que la fin de l'artificialisation ne signifie pas l'arrêt de la dynamique fiscale. **La densification des espaces déjà artificialisés**, créant de nouveaux logements et entreprises, va permettre d'augmenter l'assiette des impôts fonciers. Le CPO souligne ainsi que « la dynamique des recettes foncières restera globalement positive puisque celle-ci est indépendante du volume d'espace artificialisé ». Cependant, une collectivité dont les possibilités de densification sont limitées, avec un faible nombre de friches ou une moindre appétence de ses habitants pour la densification, aura plus de mal à augmenter ses bases fiscales. De plus, la réduction de l'artificialisation est progressive. Avec l'objectif de réduction de moitié de consommation d'espace, les possibilités d'accroissement des bases fiscales restent nombreuses au moins jusqu'en 2031.

Des terrains constructibles très valorisés sur le marché foncier

La valeur des terres agricoles, naturelles et forestières est très inférieure à celle des terrains constructibles et urbanisés. En France, la valeur d'un hectare de terre agricole est estimée en moyenne à 6 130 €/ha en 2022, soit environ le même niveau que la Bulgarie et l'Estonie, et bien loin derrière Malte avec 233 230 €/ha ou les Pays-Bas avec 85 431 €/ha⁵⁷. A l'inverse, les terrains constructibles ont une valeur nettement plus élevée et sont beaucoup plus attractifs pour les propriétaires. En 2022, le prix moyen des terrains acheté pour faire construire une maison individuelle était de 92€ par mètre carré soit 920 000 € l'hectare⁵⁸. Ce prix moyen varie selon les régions avec une moyenne basse de 51€/m² en Bourgogne-Franche-Comté et une moyenne haute de 255€/m² en Île de France. Ainsi, la modification d'un terrain agricole, naturel ou forestier en zone constructible par le document d'urbanisme fait varier sa valeur de manière importante. Cet écart de prix significatif peut inciter à l'artificialisation, les propriétaires exerçant une pression sur la municipalité pour que leur terrain devienne constructible.

Limitier l'attrait fiscal d'une ouverture de parcelle à l'urbanisation

Malgré le ZAN, les possibilités d'ouverture à l'urbanisation des espaces naturels, agricoles ou forestiers restent nombreuses, du fait de plusieurs tentatives d'assouplissement. Au-delà de l'encadrement réglementaire, utiliser l'outil fiscal pour limiter l'intérêt de l'urbanisation présente donc un certain intérêt.

Augmenter la taxation des terrains qui deviennent constructibles permettrait de diminuer en partie l'intérêt des propriétaires à souhaiter un changement d'usage de leurs terres. De même, faire en sorte que les recettes issues des espaces nouvellement artificialisés ne reviennent pas directement à la collectivité responsable de cette artificialisation mais à un acteur différent permettrait de limiter l'intérêt de l'artificialisation. Le produit de la taxe sur les plus-values de cessions appliquées aux terrains nus devenus constructibles, et des DMTO de ces opérations pourrait ainsi être attribué aux Établissements publics fonciers (EPF) et aux agences de l'eau du fait de leurs rôles cruciaux dans la maîtrise de l'artificialisation et dans les opérations de renaturation.



Les taxes sur les plus-values issues de cession de terrains nus devenus constructibles

La valeur des terrains fluctue considérablement en fonction de leur classification en zones constructibles ou non, telle que définie par les documents d'urbanisme. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires prévoit qu'en raison du ZAN, la valeur des terrains constructibles continuera d'augmenter en raison de leur rareté croissante. La plus-value perçue par les propriétaires lors du passage à une zone constructible semble injustifiée, car cette augmentation de valeur résulte d'une décision communale

et non d'un aménagement réalisé par le propriétaire. Une taxation renforcée de la première vente des terrains nus devenus constructibles paraît donc justifiée.

Deux taxes viennent actuellement capter une partie de la plus-value issue de l'artificialisation :

1. La taxe nationale sur les plus-values de cessions de terrains nus rendus constructibles.

Cette taxe s'applique de manière obligatoire sur tout le territoire national. D'après les évaluations de recettes de la loi de finance pour 2024⁵⁹, la taxe nationale génère 24 millions d'euros dont 12 sont attribués à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs. Les 12 millions restants alimentent le budget général de l'État. Cette taxe s'applique sur les plus-values supérieures à dix fois le prix d'acquisition et le taux appliqué à la plus-value est de 5% pour les plus-values comprises entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition et de 10% pour les plus-values supérieures à 30 fois le prix d'acquisition.

2. La taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles.

Cette taxe, facultative, peut être mise en place par une délibération des communes ou des EPCI. Au 29 décembre 2023, 6 657 communes et 2 EPCI ont ainsi institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles sur leurs territoires. Le montant généré par cette taxe forfaitaire était de 34 millions d'euros en 2020. Cette taxe s'applique sur les plus-values qui sont supérieures à trois fois le prix d'acquisition avec un taux de 10 %.

Une réforme de ces taxes pour réduire la rétention du foncier constructible

Certaines dispositions de ces deux taxes contreviennent à l'objectif de sobriété foncière. En effet, l'assiette taxable est réduite de 10% par an à partir de la 9^e année suivant le classement du terrain en zone constructible. Ainsi, si le propriétaire conserve son terrain pendant 18 ans après le classement en zone constructible, le propriétaire pourra vendre son terrain sans s'acquitter de ces deux taxes. Ce mécanisme, au-delà de priver les collectivités et l'État de recettes fiscales encourage la rétention foncière, particulièrement problématique dans les zones où le marché de l'immobilier est tendu. La suppression de cette exonération progressive permettrait d'éviter ces deux effets.

Le taux de la taxation est également assez faible compte tenu des plus-values réalisées. L'augmenter est aussi un enjeu de justice fiscale. En effet, du fait du ZAN, les collectivités vont devoir modifier leurs documents d'ur-

banisme et faire passer un certain nombre de terrains constructibles à inconstructibles. Ces propriétaires-là subiront ainsi une baisse de la plus-value de leur terrain à la vente, du fait du changement d'usage du terrain. Taxer plus fortement les plus-values permettrait ainsi de réduire l'écart entre les situations des propriétaires pour lesquels le terrain nu est devenu constructible et pour ceux dont le terrain est devenu ou demeure inconstructible. Suivant un avis publié en 2023 par le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), la Fondation pour la Nature et l'Homme recommande une taxation à 70% de ces plus-values. Afin d'être appliquées de manière systématique sur l'ensemble du territoire, les taxes nationales et communales pourraient être fusionnées.

Enfin, cette taxe serait applicable aux terrains dont la plus-value est supérieure à 3 fois le prix d'acquisition et non pas 10 fois comme c'est le cas actuellement pour la taxe nationale. Ceci permettrait un élargissement des bases sur lesquelles la taxe est applicable.

Attribuer le produit de ces taxes aux agences de l'eau et aux EPF pour financer les politiques de sobriété foncière et de renaturation

Le produit de cette nouvelle taxe fusionnée pourrait venir financer des actions nécessaires à l'atteinte du ZAN. Ainsi, les agences de l'eau ont, depuis la loi Biodiversité de 2016, pour nouvelle compétence la protection et la préservation de la biodiversité terrestre et marine. Les agences peuvent ainsi réaliser des acquisitions foncières pour préserver des habitats naturels, engager des opérations de désimperméabilisation, restaurer des zones humides pour permettre l'expansion des crues ou encore favoriser la nature en ville pour gérer les eaux pluviales. Toutes ces actions de renaturation participent ainsi à l'atteinte du ZAN.

Les établissements publics fonciers pourraient également bénéficier d'une partie de ce montant, du fait de leur rôle crucial dans l'atteinte du ZAN, notamment grâce à leur capacité d'acquisition foncière et leurs opérations de renaturation (voir ci-après).

Ainsi, le produit de cette nouvelle taxe pourrait venir alimenter les établissements publics fonciers à hauteur de 50% du montant perçu pour les cessions réalisées sur leur territoire, les agences de l'eau à hauteur de 40% et le fonds d'installation des jeunes agriculteurs à hauteur de 10%, plafonné à 12 millions d'euros. Les communes qui percevaient la taxe forfaitaire facultative pourraient bénéficier d'une quote part sur les cessions qui ont lieu sur leur territoire. Cette compensation serait ensuite diminuée progressivement afin de concentrer les recettes générées sur les 3 acteurs nommés précédemment.

D'après les estimations d'un amendement porté par les députés de la majorité, la fusion des deux taxes avec un taux de 30% pour les plus-values supérieures à 3 fois le prix d'acquisition permettrait de générer environ 200 millions d'euros.

Droit de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

Défini aux articles 1594 et 1595 du code général des impôts, les DMTO correspondent aux impôts dont les acheteurs s'acquittent lors de l'acquisition d'un bien immobilier. Cet impôt est constitué de deux taxes :

1. *La taxe départementale de publicité foncière et de droits d'enregistrement départementaux : taux fixé par le Conseil départemental entre 1,20% et 4,5% du prix de vente. Dans les faits, seuls 3 départements n'appliquent pas le taux maximal possible.*
2. *La taxe communale additionnelle : taux de 1,20% pouvant être abaissé par les communes de plus de 5000 habitants ou classées stations de tourisme.*

Les recettes de cet impôt sont très variables car elles dépendent directement du marché immobilier et du nombre de transactions réalisées. Le produit perçu par les départements était ainsi estimé à 13 milliards d'euros en 2020, 16,7 milliards d'euros en 2022 et 12,9 milliards d'euros en 2023⁶⁰.

Les droits de mutation perçus par les départements et les communes lors de l'acquisition d'une parcelle passée de non-constructible à constructible pourraient également faire l'objet d'une attribution à l'EPF du territoire sur lequel la vente a eu lieu.

Proposition

♦ *Mutualiser le produit des taxes sur les plus-values issues de cessions de terrains nus devenus constructibles et des DMTO au profit des EPFs et des agences de l'eau*

L'EPF, un outil indispensable à la maîtrise foncière

Pour mettre en place des stratégies foncières permettant de répondre aux besoins futurs des habitants à un coût acceptable, les besoins en ingénierie et en financement sont considérables. Identifier les terrains à acquérir par la maîtrise publique nécessite de réaliser des études prévisionnelles de marché, d'identifier des scénarios

prévisionnels des besoins des administrés, d'évaluer les coûts de portage sur le long terme du terrain. Si certaines grandes collectivités ont des moyens humains et techniques suffisants pour identifier les terrains à soustraire au marché immobilier, ce n'est pas le cas des collectivités plus petites et notamment des communes rurales. Ces collectivités n'ont tout simplement pas les moyens suffisants pour embaucher du personnel qualifié ou faire appel à des cabinets spécialisés. Pour pallier ces difficultés, le recours aux établissements publics fonciers (EPF) est essentiel. Ces établissements, spécialisés dans la gestion du foncier, fournissent des conseils et de l'ingénierie aux collectivités locales qui en sont dépourvues. Les EPF peuvent ainsi aider à l'identification des espaces à acquérir en priorité, que ce soit pour y effectuer de la renaturation ou pour y construire des logements et des zones d'activités économiques ou proposer des montages juridiques de dossier.

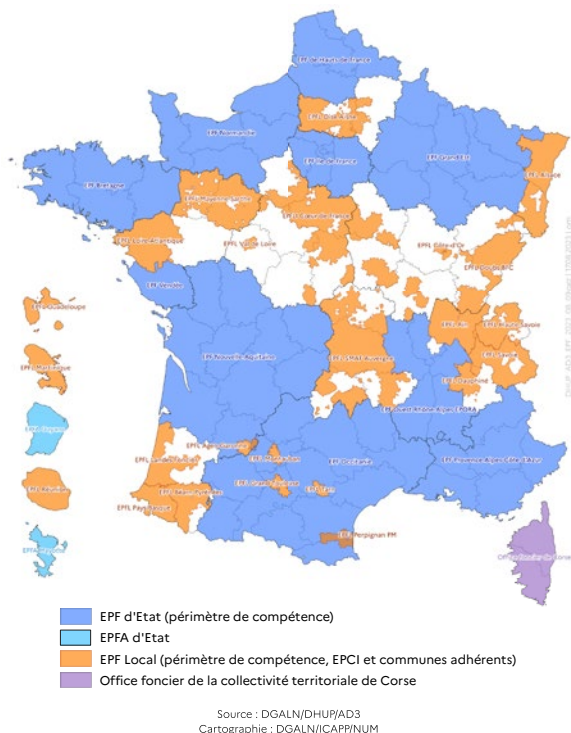
Les EPF peuvent également acquérir du foncier pour le compte des collectivités locales. Ce faisant, ils soustraient le terrain au marché et permettent d'éviter la hausse des prix. La collectivité pourra ensuite racheter le terrain au prix d'acquisition par l'EPF majoré des coûts de portage (coût de mise en sécurité, etc.). Les EPF assurent en effet des coûts liés au fait d'être propriétaire sur le temps long d'un terrain comme les frais de gardiennage ou les éventuelles taxes foncières. Ces structures peuvent aussi gérer le foncier dont elles sont propriétaires en procédant à des travaux de dépollution ou de démolition de bâtiments existants.

Un outil qui manque encore de déploiement

On dénombre actuellement 10 établissements publics fonciers d'État, 23 établissements publics fonciers locaux et 2 établissements publics fonciers et d'aménagement. Bien que les EPF d'État et locaux recouvrent actuellement 93% de la population, ce pourcentage cache une grande disparité en fonction des régions, certaines n'étant quasiment pas couvertes comme le Centre-Val de Loire ou la Bourgogne-Franche-Comté. Comme le souligne le rapport de Jean Baptiste Blanc et le CPO, **instaurer une couverture complète du territoire** par des établissements publics fonciers est nécessaire pour permettre à toutes les collectivités locales d'être soutenue dans la mise en œuvre de leurs stratégies foncières.

Un nécessaire renforcement des moyens

Le modèle économique des EPF repose sur un mix entre la taxe spéciale d'équipement (TSE), le montant des ventes du foncier et le recours à l'emprunt. Ces 3 principales sources de financement permettent aux EPF



d'acquérir du foncier et de gérer leurs acquisitions. Dans un contexte de renchérissement du prix du foncier, les ressources des EPF vont devoir être revues à la hausse. D'autant plus que lorsque les opérations se font sur des friches, les coûts associés (démolition, dépollution) sont importants.

Toutefois, les ressources des EPF ont été fragilisées. En effet, la taxe spéciale d'équipement n'est pas une taxe autonome mais une taxe additionnelle à 4 taxes : la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties et la cotisation foncière des entreprises. Avec la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, l'assiette de la TSE a été largement diminuée. En contrepartie, une dotation budgétaire de compensation en faveur des EPF a été mise en place depuis 2020, s'élevant à 184,4 millions d'euros en 2024. Toutefois, cette dotation fragilise le modèle économique des EPF : en raison de l'annualité des dotations, les EPF font face au risque de suppression de cette dotation, leur octroyant peu de visibilité. De plus, n'étant pas associé à des ressources dynamiques, cette dotation risque de ne pas être suffisante en cas d'inflation.

Proposition

Garantir une couverture complète du territoire par les EPF

LA PROPRIÉTÉ : POUR UNE FISCALITÉ EN ACCORD AVEC LE ZAN

Encourager la réduction de l'emprise au sol par la taxe foncière

Principale ressource fiscale des communes, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pourrait prendre en compte l'objectif ZAN dans ses modalités de calcul, tout en préservant son rendement.

Actuellement, la TFPB est composée d'un taux voté par les communes ou les EPCI et d'une assiette correspondant à la moitié de la valeur locative cadastrale de la propriété bâtie. Cette valeur locative cadastrale, définie ci-après, correspond aux revenus théoriques que pourrait bénéficier le propriétaire s'il mettait son bien en location. Toutefois, la TFPB n'a pour objet que la valeur de la propriété bâtie et non pas l'ensemble de la parcelle. Ainsi, un propriétaire ayant une propriété bâtie de 300 mètres carrés sur un terrain de 1 hectare devra s'acquitter d'un montant de taxe foncière identique à un propriétaire ayant une construction similaire mais sur 20 hectares de terrain. Cette situation n'incite pas à avoir une gestion économe de l'espace et favorise notamment la construction de maisons individuelles sur de grands terrains au détriment des espaces naturels et agricoles.

La valeur intrinsèque d'un bien foncier ou immobilier est principalement déterminée par son potentiel de construction, tel qu'établi par le règlement d'urbanisme en vigueur, ce qui profite au propriétaire lors de la vente du bien. Il serait donc cohérent de baser la fiscalité foncière annuelle sur ce potentiel de construction, plutôt que sur la surface existante, afin de mieux refléter la valeur réelle du bien.

L'augmentation de la taxe foncière ainsi induite pourrait accélérer la cession de biens « en sous-densité ». En effet, cette hausse fiscale abaisserait la valeur intrinsèque de ces biens, favorisant la mise en œuvre de divisions parcellaires et de densification de l'espace. Cette densification doit se faire en respectant les trames écologiques et le cadre de vie des habitants, l'accès à la nature étant un enjeu majeur des zones urbaines. Cette densification douce permettrait également aux propriétaires cédant une partie de leur terrain de bénéficier des fruits de la vente. Mécaniquement, leur taxe foncière serait ensuite moins élevée, la division du terrain entraînant une hausse de la densité.

Proposition

Prendre en compte la taille de la parcelle dans le calcul de la TFPB afin de favoriser la densification douce

Favoriser l'utilisation du bâti existant

La mobilisation des logements vacants

Comme le rappelle le précédent rapport de la Fondation pour la Nature et l'Homme⁶¹, 3,1 millions de logements sont vacants en France hors Mayotte, soit 8,2% du parc de logements. Cette situation s'amplifie, le nombre de logements vacants ayant augmenté 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements entre 2005 et 2023, alors même que plus de 4 millions de personnes sont non ou mal logées en France. Réussir à mobiliser une partie de ces logements vacants permettrait de répondre à la demande de logements sans construire de nouveaux bâtiments et donc sans nouvelle artificialisation des sols.

Les raisons de la vacance d'un logement sont multiples : problèmes juridiques, inadéquation entre offre et demande locale, qualité du bâti, refus du propriétaire de louer ou vendre le bien. Face à ces situations diverses, les outils et politiques publiques à mettre en œuvre sont nombreux et la seule mise en place d'une taxe sur les logements vacants ne saurait suffire.

Toutefois, l'outil fiscal existant peut être remanié pour être plus incitatif à la remise sur le marché. Il existe actuellement deux taxes sur les logements vacants :

- **La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) :** s'applique de manière automatique dans toutes les communes dont le marché immobilier est en tension, listées par décret⁶². Le taux de TLV est de 17% pour la première année de vacance et de 34% à partir de la deuxième année. Les recettes de TLV viennent alimenter le budget général de l'Etat. 3697 communes sont concernées par la TLV en 2024.
- **La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) :** peut être instaurée de manière volontaire par les communes ou les EPCI non soumis à la TLV. Cette taxe s'applique aux propriétaires qui possèdent un logement vacant depuis plus de 2 ans consécutifs. Cette taxe a été instaurée par 6417 communes en 2024⁶³.

Pour ces deux taxes, sont exonérés les logements habités plus de 90 jours consécutifs dans l'année, subissant une vacance involontaire (le propriétaire recherche un locataire ou un acquéreur), nécessitant des travaux dont le montant est supérieur à 25% de la valeur du logement et les résidences secondaires meublées soumises à la taxe d'habitation.

Toutefois, ces taxes ne permettent pas de différencier la situation des propriétaires. Pourtant, on constate que les propriétaires les 20% les plus aisés détiennent 38% des logements vacants, soit 450 000 logements et qu'un tiers

des logements vacants depuis plus de deux ans appartiennent à des multipropriétaires de logements vacants. De plus, ces propriétaires les plus riches détiennent des logements de bonne qualité (24,9% de leurs logements sont qualifiés comme tels) et situés dans des bassins de vie chers, là où la demande de logement est forte. Cibler particulièrement ces multipropriétaires de logements vacants par le biais d'une taxation renforcée permettrait de les inciter à remettre ces logements sur le marché.

Affecter le produit de la TLV aux communes permettrait à celles particulièrement impactées par la vacance d'obtenir les ressources nécessaires pour mettre en place des politiques de réduction de la vacance. C'est ainsi près de 100 millions d'euros qui reviendraient aux communes situées en zone tendue^[12]. La taxe d'habitation sur les logements vacants a généré 83 millions d'euros en 2022⁶⁴, mais son montant pourrait être beaucoup plus important si elle était généralisée sur l'ensemble du territoire et majorée pour les multipropriétaires.

Propositions

- *Fusionner la THLV et la TLV pour en faire une taxe obligatoire dans toutes les communes, dont le produit leur reviendrait avec un pouvoir de taux confié aux élus.*
- *Rendre la taxe progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de biens vacants détenus et du nombre de mètres carrés cumulés par un propriétaire.*

La mobilisation des résidences secondaires

La réaffectation d'une partie des résidences secondaires en résidences principales est une solution proposée par la Fondation pour la Nature et l'Homme⁶⁵ pour répondre aux besoins de logements sans augmenter l'artificialisation des terres. En France, on dénombre plus de 3,5 millions de résidences secondaires, soit trois fois plus qu'il y a cinquante ans, représentant 9,7% du parc immobilier. Cette situation pose problème dans certaines régions où le taux de résidences secondaires est important, rendant difficile l'accès au logement pour les travailleurs locaux, notamment dans les zones littorales, montagneuses ou les grandes métropoles. L'augmentation du nombre de résidences secondaires est en partie due à l'accroissement des offres de location touristique, les meublés de tourisme étant inclus dans la catégorie des résidences secondaires.

Les résidences secondaires font l'objet d'une taxation particulière par le biais de la taxe d'habitation sur les

[12] Rendement de la TLV en 2022

résidences secondaires (THRS), qui a générée un rendement de 2,822 milliards d'euros en 2022⁶⁶. Cette taxe ne permet pas de cibler des profils de propriétaires particuliers et pénalise ainsi les propriétaires modestes ne pouvant pas assumer une forte hausse de taxation. Alors même que 10% des ménages propriétaires détiennent plus de la moitié du parc de résidences secondaires, la THRS favorise ainsi la concentration de logements. Une fiscalité plus juste permettrait de cibler particulièrement les multipropriétaires de résidences secondaires.

Proposition

► Rendre la THRS progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de résidences secondaires détenues et des surfaces cumulées par un propriétaire.

L'indispensable réforme des valeurs locatives cadastrales comme préalable

Si le Conseil des prélèvements obligatoires considère qu'une réflexion structurelle sur l'assiette de la fiscalité locale, bien qu'inévitable, "n'est pas pour autant indispensable à la mise en œuvre du ZAN", il insiste au contraire sur le fait que "la réforme annoncée des valeurs locatives cadastrales est absolument indispensable à sa réussite"⁶⁷.

La valeur locative cadastrale (VLC) correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un bien immobilier (bâti ou non-bâti) s'il était loué. Cette valeur locative cadastrale est calculée selon plusieurs critères, dont la surface du bien, l'état d'entretien, la présence d'éléments de confort ou encore la localisation. Cette valeur est calculée à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties à usage d'habitation, de 2013 pour les locaux professionnels, et de 1961 pour les propriétés non bâties. Cette valeur est valorisée chaque année par un coefficient d'actualisation pour prendre en compte l'inflation. La valeur locative cadastrale est indispensable car elle sert de base au calcul des taxes

foncières. Plus la VLC est importante, plus le montant de taxe foncière à s'acquitter sera élevé.

Faire correspondre la VLC à la valeur réelle du bien sur le marché locatif est donc un enjeu de justice sociale, afin que la répartition des impôts entre les contribuables soit équitable. Pour mener à bien une révision des valeurs locatives cadastrales, il est nécessaire d'avoir une vision exhaustive des niveaux de loyers qui sont pratiqués pour chaque type de biens immobiliers. Ce travail nécessite donc un effort de collecte de données exhaustif, nécessairement chronophage. La loi de finances initiale pour 2020 a prévu cette révision d'ensemble des valeurs locatives cadastrales, avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2026. Toutefois, la loi de finances initiale pour 2023⁶⁸ a décalé de deux ans cette échéance, pour la porter au 1^{er} janvier 2028. Si ce décalage a été motivé par des considérations techniques et organisationnelles, au cours des débats parlementaires, certaines associations d'élus ont publiquement regretté que ce chantier essentiel à leurs yeux prenne du retard⁶⁹, ayant probablement en mémoire les ajournements précédents de cette réforme, annoncée depuis 1990.

S'il semble aujourd'hui essentiel de concrétiser cette révision des valeurs locatives cadastrales, ce décalage de deux ans permettra également, on l'espère, d'intégrer les enjeux du ZAN à ce travail, de manière à anticiper des effets potentiellement contradictoires de la révision avec les objectifs de sobriété foncière. La révision pourrait en effet entraîner une revalorisation des logements anciens des centres, dont nombre ont été modernisés depuis les années 1970, et donc un accroissement de la fiscalité foncière associée.

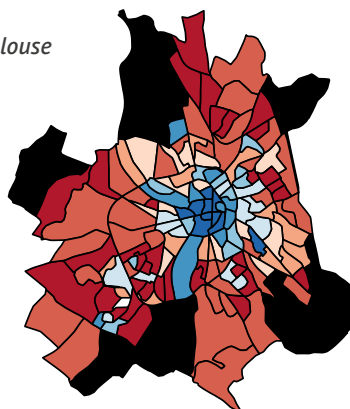
La correction de cette sous-estimation de la valeur des logements anciens, d'une part, et de la surestimation de la valeur des logements neufs, d'autre part, aura des effets sur la distribution spatiale de la fiscalité foncière. Cette évolution a été étudiée par les auteurs de l'IPP, qui proposent par exemple les cartes d'analyse ci-contre pour les villes de *Toulouse* et *Dijon*.

Évolution moyenne par IRIS des valeurs locatives du fait de la révision - imposition communale

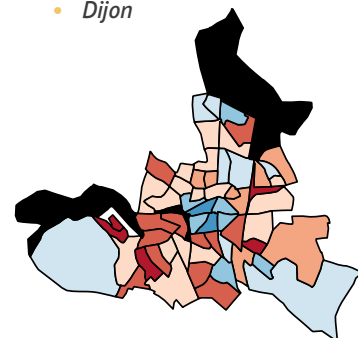
Variation moyenne de valeur locative

- [-0.78, -0.2]
- (-0.2, -0.1]
- (-0.1, -0.05]
- (-0.05, 0]
- (0, 0.05]
- (0.05, 0.1]
- (0.1, 0.2]
- (0.2, 1.2]
- Secret Statistique

• Toulouse



• Dijon



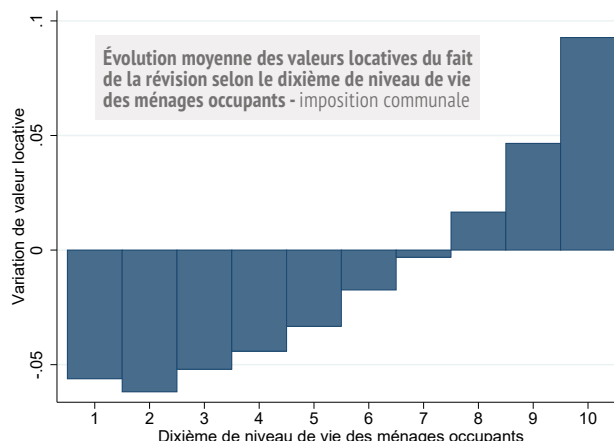
On voit ainsi que l'effet de la révision des valeurs locatives cadastrales serait globalement une hausse des valeurs et donc de la fiscalité dans les centres des deux villes, et une baisse en périphérie.

Cette conclusion peut sembler contradictoire avec l'objectif de sobriété foncière, puisque la révision des valeurs conduirait à renchérir le coût du foncier dans les centres et à le réduire en périphérie. C'est ce que semble craindre le CPO lorsqu'il compare l'évolution possible de la fiscalité des locaux commerciaux à celle des locaux d'habitation, en écrivant que "si les ménages choisissent de s'installer en périphérie des centres urbains, c'est notamment parce que le foncier y est disponible et peu cher et cela pourrait se traduire par une valeur cadastrale relativement plus faible". On pourrait opposer à cet argument que la disponibilité du foncier est justement la cible principale du dispositif ZAN, qui sera progressivement réduite via la révision des documents de planification et d'urbanisme, et que ce sont le plus souvent les plus aisés qui habitent les centres urbains, lesquels concentrent les aménités. Aussi il semble logique que la fiscalité foncière soit révisée de manière à peser plus fortement sur les centres que sur la périphérie.

On rejoindra néanmoins la recommandation du CPO, qui souligne qu'il est "essentiel que des simulations précises soient réalisées dès à présent et que si des contradictions entre les résultats de la réforme et l'objectif de ZAN apparaissent, elles soient identifiées le plus en amont possible pour éviter un report de la réforme des VLC".

Dans tous les cas, analyser les effets redistributifs en fonction du revenu des occupants permet d'illustrer les changements que la révision des valeurs locatives impliquerait en termes de correspondance entre valeurs locatives et caractéristiques socio-économiques des ménages associés aux logements. Le graphique présente les résultats d'un tel exercice, en montrant l'évolution moyenne des valeurs locatives en fonction du dixième de niveau de vie des ménages occupants.

Nous classons les ménages par ordre croissant de niveau de vie et appelons « dixièmes » les 10 groupes de taille égale issus de ce classement. Ainsi, le premier dixième représente les 10 % des logements ayant les niveaux de vie les plus faibles, et ainsi de suite.



D'après ces résultats, la révision des valeurs locatives entraîne une redistribution du haut de la distribution des revenus vers le bas. En moyenne, les ménages du premier dixième de niveau de vie (les 10 % des ménages les moins aisés) occupent un logement dont la valeur locative diminuerait de 5,6 % après révision, tandis que les logements occupés par les ménages du dernier dixième verraient en moyenne leur valeur locative augmenter de plus de 9 %. Autrement dit, plus un ménage a un niveau de vie important, plus en moyenne il a tendance à occuper un logement dont la valorisation sur le marché a augmenté par rapport à 1970, et dont l'imposition est aujourd'hui sous-évaluée par les valeurs locatives utilisées actuellement.

L'Institut des politiques publiques note en effet "qu'au début des années 1970, de nombreux logements anciens ne possédaient pas le confort moderne (eau courante, électricité) et étaient donc peu valorisés par le marché"⁷⁰, induisant des valeurs locatives, et donc une fiscalité foncière, plus faibles. Les auteurs notent par ailleurs, en reprenant des travaux du CPO de 2010⁷¹, que la valeur locative cadastrale des logements neufs est tendanciellement surestimée par l'utilisation de grilles d'évaluation obsolètes concernant le niveau de confort des logements, qui ne sont aujourd'hui plus discriminantes (tous les logements neufs remplissent l'ensemble des critères).

Proposition

◆ Procéder à une révision des valeurs locatives cadastrales intégrant l'objectif ZAN

PERMETTRE AUX DOTATIONS DE L'ÉTAT DE FOURNIR DES RESSOURCES STABLES, JUSTES ET RÉPONDANT A L'OBJECTIF ZAN

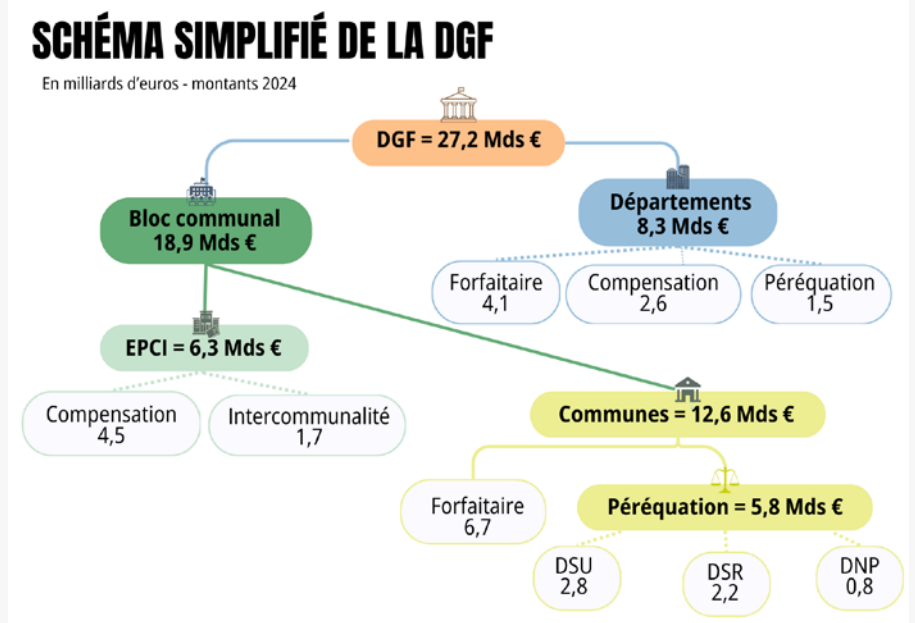
Le système fiscal des collectivités locales pourrait, du fait du ZAN, devenir plus inégalitaire⁷². Le ZAN venant limiter le développement en extension, les recettes fiscales assises sur le foncier bâti sont amenées à évoluer de manière plus contrainte, reposant quasi-uniquement sur le nombre d'hectares à artificialiser sur le territoire, le nombre de friches et les possibilités de densification. Pour permettre aux collectivités dont les recettes fiscales sont les plus contraintes de continuer à fonctionner et à investir, le recours à un renforcement des dotations versées par l'État peut être une solution. Une réforme des dotations est donc essentielle pour permettre aux collectivités d'avoir des ressources à la fois dynamiques, qui n'incitent pas à l'artificialisation et cohérentes avec les besoins des territoires.

UNE REFONTE DES CRITERES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT CORRIGEANT LES INEGALITES DE DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES

La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Dotée de 27,245 milliards d'euros en 2024⁷³, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est la **principale ressource versée par l'État aux collectivités**. Elle représente 15% des recettes de fonctionnement des communes, 20% pour les EPCI et 12% pour les départements. **Libre d'emploi**, le montant perçu par les collectivités varie chaque année en fonction des choix arrêtés par la loi de finance et par les membres du Comité des finances locales (CFL)^[13].

La DGF est composée, pour chaque catégorie de collectivités (bloc communal-départements) d'une **fraction forfaitaire** versée à toutes les collectivités et d'une **fraction péréquation** versée aux collectivités les plus défavorisées ou qui font face à des charges importantes.



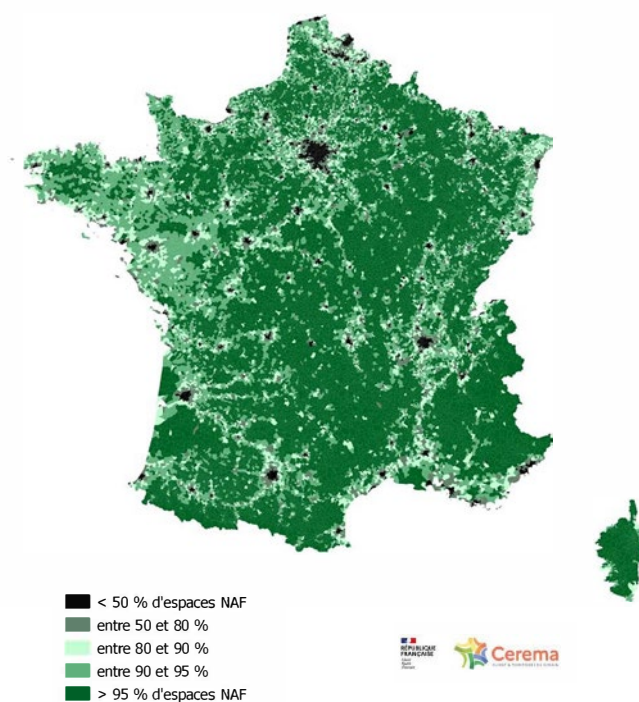
[13] Le CFL, composé de 32 élus et de 11 représentants de l'État, est un organe consultatif spécialiste des questions de financement des collectivités locales. Il peut notamment modifier les niveaux de répartition des dotations de péréquation verticale.

Une meilleure valorisation des espaces non bâtis au sein de la dotation forfaitaire de la DGF des communes

Du fait de la valeur des terrains urbanisés, les collectivités locales bénéficient de ressources fiscales plus importantes sur les espaces urbanisés que sur les espaces non urbanisés, comme les terres agricoles ou forestières. Les bases fiscales des territoires ruraux sont ainsi inférieures en moyenne de 24,2%⁷⁴ à celles des territoires urbains. Dans le système de financement actuel, l'artificialisation des sols est une manière de développer les ressources d'une collectivité. La dotation globale de fonctionnement pourrait venir rééquilibrer cette incitation à artificialiser en valorisant mieux les espaces non bâtis.

En 2022, selon le Cerema⁷⁵, 93,07% de la surface cadastrée du territoire métropolitain est naturelle, agricole ou forestière et 6,93% est urbanisée. Le Cerema précise que la majeure partie du territoire non cadastré¹⁴ est urbanisé, et estime le taux global d'urbanisation à 9,58%.

Pourcentage de surface urbanisée par commune



Pour mieux valoriser les espaces non bâtis, un montant pourrait être attribué en fonction de leur surface. Cette disposition pourrait être intégrée dans la dotation forfaitaire de la DGF des communes. En effet, jusqu'en 2014, la dotation forfaitaire dépendait notamment de la superficie de la commune. La dotation superficière était ainsi calculée en multipliant la superficie de la commune (en hectares) par un montant de 3,22€, sans distinction

entre espace urbanisé et non urbanisé. Ce montant était majoré à 5,37€ pour les communes situées en zone de montagne du fait de leur spécificités et de leurs charges importantes. Il était enfin plafonné au triple du montant perçu au titre de la population pour les communes de Guyane du fait de leur étendue particulièrement élevée. Cette part proportionnelle à la superficie représentait un total de 225 millions d'euros en 2014 sur les 12,49 milliards d'euros de dotation forfaitaire attribués aux communes, soit 1,8% de cette dotation⁷⁶. En 2024, la dotation forfaitaire des communes ne représentait plus que 6,7 milliards d'euros.

En 2015, les différents critères¹⁵ qui permettaient de calculer la dotation forfaitaire ont été fusionnées. Le montant de la dotation forfaitaire n'évolue désormais plus que selon l'évolution à la hausse ou à la baisse du nombre d'habitants de la commune. La composante forfaitaire de la DGF des communes est actuellement critiquée du fait de sa complexité et de son inadéquation avec les charges de fonctionnement des collectivités⁷⁷. Le rapport des députés Christine Pires Beaune et Jean Germain de 2015 mentionne ainsi que la dotation forfaitaire ne permet pas de compenser suffisamment "les charges propres aux communes rurales qui, bien que faiblement peuplées, assument l'entretien d'espaces parfois très vastes et porteurs d'aménités pour l'ensemble de la collectivité (terres agricoles ou espaces naturels protégés par exemple)." et souligne que "le fait que les communes urbaines très étalées bénéficient largement de la dotation de superficie questionne la pertinence des critères". Face à ce constat, tout en maintenant une dotation en fonction du nombre d'habitants, nous préconisons d'attribuer un montant fixe par hectare, avec deux montants différents. Ce montant serait plus élevé pour les espaces non urbanisés et moindre pour les espaces urbanisés. Ceci permettrait de faire de la DGF une ressource plus dynamique : chaque année, le montant attribué pourrait varier à la hausse si la commune engage des travaux de renaturation, de désartificialisation des sols ou à la baisse si la commune artificialise son territoire.

Les montants précis pour un hectare urbanisé et pour un hectare non urbanisé doivent être définis après une simulation de l'impact sur les ressources des communes.

Proposition

♦ Allouer une part plus élevée de dotation forfaitaire aux communes disposant d'une vaste superficie d'ENAF.

[14] 3,96% de la surface métropolitaine n'est pas cadastrée en 2022.

[15] La superficie mais aussi plusieurs composantes historiques venant compenser la suppression d'anciens impôts.

Dotations de péréquation de la DGF et ZAN : soutenir les charges liées à la sobriété foncière

La DGF des communes est composée, outre la dotation forfaitaire, de 4 dotations de péréquation : la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer (DACOM). Ces dotations viennent apporter un soutien financier aux communes qui ont des charges particulières : charges importantes de centralité, faibles ressources fiscales, faible revenu des habitants, communes d'outre-mer...

La fraction péréquation de la DGF des communes représente 46% du montant total de la DGF des communes (forfaitaire+péréquation), soit 5,8 milliards d'euros.

Dotation de solidarité rurale et voirie : représenter les charges des communes rurales sans inciter à l'artificialisation

Versée à plus de 33 000 communes pour un montant cumulé de 2,2 milliards d'euros, la dotation de solidarité rurale est en partie inadaptée aux enjeux du ZAN, en raison de critères qui favorisent l'artificialisation des sols.

La DSR, composante de la fraction péréquation de la DGF, a pour but principal d'attribuer des ressources aux communes rurales afin de leur permettre de garantir un service public suffisant en comblant la faiblesse des ressources fiscales de leurs territoires. Cette dotation est composée de 3 fractions : la fraction centre-bourg soutenant les communes exerçant des charges de centralité^[16], la fraction péréquation en soutien aux communes ayant des ressources fiscales insuffisantes (862 millions d'euros pour 33 000 communes) et la fraction cible offrant un soutien accru aux 10 000 communes particulièrement défavorisées (465 millions d'euros).

Un critère voirie inadapté aux enjeux de sobriété foncière

L'un des critères utilisés pour la répartition des montants des fractions péréquation et cible semble particulièrement inadapté à l'objectif du ZAN : la longueur de la voirie contribue en effet à 30% dans l'attribution du montant de ces deux fractions. Ainsi, plus une commune artificialise ses sols en étendant son linéaire de voirie, plus elle bénéficie de ressources. Ce critère est également assez peu évolutif, ne reposant pas sur le dynamisme économique ou démographique du territoire. Le linéaire de voirie a été utilisé à l'origine pour représenter les charges des communes rurales, la voirie représentant un poste important de ces communes. Toutefois, le Comité des Finances Locales (CFL)⁷⁸ convient également de la

nécessité d'une réforme du critère de voirie, qui rend assez peu compte de la diversité des charges pesant sur les communes rurales. Le CFL souligne également qu'en raison du transfert de la propriété de la voirie communale à l'intercommunalité, les communes perçoivent d'autant moins de fonds de DSR.

Les rapporteurs spéciaux Charles Guené et Claude Raynal préconisent ainsi, dans le cadre d'un rapport⁷⁹ fait au nom de la commission des finances du Sénat, de remplacer le critère voirie par un critère de superficie pondéré par un critère de densité et de population. Le critère de superficie pondéré par un coefficient de densité et de population est simple à mettre en œuvre et permet de ne plus faire reposer l'attribution de dotation sur un critère artificialisant.

Un nécessaire accompagnement des collectivités dans la transition des critères utilisés

D'après les estimations réalisées par la DGCL⁸⁰, le changement de critère de voirie par le critère de superficie pondérée par la densité et la population aurait en moyenne un impact assez limité. Toutefois, des variations importantes peuvent avoir lieu au niveau individuel. 1,8 % des crédits de la fraction péréquation serait réattribué, soit 11,8 millions d'euros. Pour la fraction cible, ce montant déplacé représente 6 % de la fraction, soit 25,9 millions d'euros. Afin d'éviter une brusque évolution des montants alloués au titre de la DSR, il est souhaitable de prévoir un mécanisme de transition, qui permettrait de lisser la mesure sur un temps long et d'éviter un bouleversement majeur concentré sur une année.

Proposition

- ◆ Remplacer le critère voirie de la DSR par un critère prenant en compte la sous-densité

[16] Sous réserve de certains critères, sont concernées les communes représentant au moins 15% de la population du canton, les communes sièges des bureaux centralisateurs, les communes chefs-lieux de canton et les communes chefs-lieux d'arrondissement.

Dotation de solidarité urbaine et ZAN : intégrer les difficultés d'aménagement du territoire

Versée à 860 communes pour un montant de 2,8 milliards d'euros, la dotation de solidarité urbaine (DSU) pourrait mieux représenter les charges liées aux enjeux de sobriété foncière.

Cette dotation est réservée aux communes urbaines, qualifiées comme telles en fonction de leur population. Elle est versée à 10% des communes comptant entre 5000 et 9999 habitants et aux deux tiers des communes d'au moins 10 000 habitants. Plusieurs critères interviennent pour déterminer l'éligibilité de ces communes : la part de logements sociaux de la commune, le potentiel financier^[17], le revenu moyen des habitants et le nombre d'ayants-droits des aides au logement.

Une fois déclarée éligible à la DSU, la commune perçoit un montant de DSU qui varie selon les critères cités précédemment auxquels sont ajoutés le nombre d'habitants, l'effort fiscal^[18] ainsi que le nombre d'habitants vivant en quartier prioritaire de la ville et en zone franche urbaine.

Le Conseil des Prélèvements Obligatoires⁸¹ suggère, dans une logique d'accompagnement des collectivités vers l'objectif ZAN, d'intégrer un potentiel de développement foncier disponible dans les critères de calcul des dotations de péréquation.

Correspondant aux espaces mutables d'un territoire tel que les friches, les dents creuses, les bâtiments vacants ou encore les opérations de renouvellement urbain, le potentiel de développement foncier disponible permettrait de rendre compte de la capacité d'un territoire à utiliser l'espace dont il dispose et de ses possibilités de densification. Dans un souci de lisibilité et de facilité d'identification, le calcul du potentiel de développement foncier disponible doit reposer sur quelques critères simples mais particulièrement représentatifs de la capacité d'évolution des territoires, comme le nombre de friches et de logements vacants.

L'ajout d'un critère de potentiel de développement foncier disponible dans les calculs de la DSU est ainsi particulièrement adapté. Ce critère permettrait de représenter les charges des communes qui ont un nombre de logements vacants et de friches particulièrement important. Des simulations plus approfondies doivent être menées pour évaluer l'impact sur le montant des dotations perçues par les communes.

Proposition

➤ Affecter un montant plus important de DSU aux communes touchées par la vacance et ayant des friches

Méthodologie indicative de calcul du potentiel de développement foncier

Le périmètre à retenir pour identifier les espaces fonciers disponibles est celui de la tache urbaine au sein d'une commune. La tache urbaine englobe un ensemble de parcelles bâties reliées entre elles par une certaine continuité et permet d'exclure les zones d'habitats diffus, pour lesquelles une intensification de l'aménagement se traduit majoritairement par une extension de l'artificialisation plutôt que par de la densification. L'identification de cette tache urbaine peut être réalisée grâce aux fichiers fonciers du Cerema.

Au sein de cette tache urbaine, il est possible de déterminer les parcelles comportant des **friches**, et les **parcelles supportant des logements vacants**. Il est ensuite possible de soustraire les espaces qui ne seraient pas adaptés à des opérations d'aménagement en fonction de critères comme la topographie du terrain (inclinaison, relief) ou la compatibilité environnementale (zone protégée, zone inondable, pollution des sols). Les risques environnementaux peuvent être obtenus à partir des sources suivantes : PPRM, PPRI, PPRT, Aléas, BASIAS, BASOL et sols pollués. Concernant la pente du terrain, les données sont obtenues à partir de l'IGN MNT. Le croisement avec le zonage des PLU/PLUi permet aussi de sortir les espaces non constructibles présents au sein de la tache urbaine (classés en zone agricole et naturelle notamment).

Un critère de surface peut également être appliqué afin de soustraire au dispositif les espaces inférieurs à 200m², pour lesquels un aménagement paraît inadapté.

Depuis la loi ALUR (2014), les PLUi doivent systématiquement intégrer une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. Cette analyse peut servir de base à l'identification de ces espaces et au calcul du potentiel de développement foncier.

[17] Indicateur permettant d'apprécier les ressources qu'une collectivité peut mobiliser (dotations, impôts locaux)

[18] Indicateur permettant d'apprécier les ressources fiscales mobilisées par la commune. Plus les taux d'impositions votés par la commune sont hauts, plus l'effort fiscal est important.

Dotations de péréquation des départements

De la même manière que pour les dotations de péréquation destinées aux communes (dotation de solidarité rurale et dotation de solidarité urbaine), les critères des dotations de péréquation des départements pourraient être modifiés.

La dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour les départements ruraux représente 882 millions d'euros.^[19] Cette dotation est versée aux départements non urbains dont le potentiel financier par habitant moyen est inférieur au double de la moyenne des départements non urbains. En 2023, 40 départements bénéficiaient de la DFM. Le montant est réparti en fonction de la longueur de voirie, du potentiel financier par habitant et du potentiel financier rapporté à la superficie du département.

Le critère de la longueur de voirie de la DFM pourrait être remplacé par un critère de superficie pondéré par un coefficient de densité et de population.

Proposition

➤ Remplacer le critère voirie de la DFM par un critère prenant en compte la sous-densité

UNE REVALORISATION DES AUTRES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT NÉCESSAIRES AU ZAN

La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales

La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales est une dotation qui s'inscrit dans la logique du ZAN. En effet, cette dotation vient soutenir les ressources des territoires qui comprennent des aires protégées ou qui jouxtent des aires marines protégées. Cette dotation est nécessaire car elle permet de réduire les inégalités entre les territoires : les territoires abritant des aires protégées ont des possibilités d'aménagement urbain plus contraintes alors que les retombées positives comme la protection de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique ou la préservation des ressources halieutiques profitent à tous. En parallèle de notre proposition de valorisation des espaces non bâtis par le biais de la dotation forfaitaire de la DGF, cette dotation permettrait d'apporter un soutien accru aux espaces qui sont cruciaux en matière de biodiversité. Cette dotation

permet à la fois de valoriser les efforts de préservation des écosystèmes et les fonctions écologiques qu'ils remplissent, bien que le montant de la dotation soit libre d'emploi pour les collectivités.

Une dotation dont le périmètre a été considérablement élargi

La loi de finances 2023 pour 2024 a largement modifié cette dotation pour les aménités rurales. Le champ d'éligibilité a été considérablement étendu : auparavant limitée aux communes situées dans un parc national, à proximité d'un parc naturel marin, dans un parc naturel régional ou comprenant des zones Natura 2000, la dotation est maintenant étendue à toutes les communes rurales au sens de l'INSEE dont une part significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

Un décret du 6 juillet 2024⁸², vient préciser les critères de sélection. En plus des zones mentionnées précédemment, sont dorénavant pris en compte les réserves nationales de chasse et de faune sauvage, les sites relevant du domaine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les sites sur lesquels un conservatoire d'espaces naturels détient une maîtrise d'usage, les sites classés, les grands sites disposants d'un projet au titre d'une démarche de labellisation Grand Site de France ainsi que les zones de protection forte définies par décret⁸³. Les zones maritimes faisant l'objet de cette dotation sont également étendues. Pour être éligible à la dotation, le territoire terrestre protégé des communes rurales doit être supérieur à 350 hectares (10 hectares pour les zones de protection forte), ou couvrir au moins 80% du territoire de la commune (50% dans le cas d'un site Natura 2000), ou jouxter une aire marine protégée.

Le périmètre élargi de cette dotation risque d'entraîner un effet de dispersion⁸⁴ des fonds engagés malgré l'augmentation du montant total alloué à cette dotation, qui est passé de 41,6 millions d'euros pour 2023 à 100 millions d'euros pour 2024. En 2023, 6388 communes⁸⁵ bénéficiaient de cette dotation, dont 2210 pour la fraction Natura 2000 (17,3 millions d'euros), 366 pour la fraction parc nationaux (4,8 millions d'euros), 217 pour la fraction parc naturel marin (700 000 euros) et 4312 pour la fraction parc naturel régional (18,8 millions d'euros).^[20] Du fait de l'élargissement des critères, ce sont désormais 8 921 communes qui bénéficient en 2024 de cette dotation.

[19] Après déduction de la part réservée à l'Outre-mer

[20] Certaines de ces communes bénéficient de la dotation pour plusieurs fractions

Vers un soutien renforcé des zones de protection forte

S'il est essentiel d'apporter un soutien financier à toutes les zones protégées, en l'absence d'une revalorisation suffisante le montant de la dotation pourrait être priorisé vers les espaces qui offrent un degré de protection forte. La présence de zones de protection forte rend en effet plus difficile l'aménagement du territoire des collectivités et suppose une intervention accrue de la puissance publique pour protéger ces espaces.

Ainsi, certains espaces protégés comme les zones Natura 2000 ou les parcs naturels régionaux, bien qu'essentiels à la protection de la biodiversité, n'empêchent pas a priori la réalisation d'équipements et d'aménagements qui peuvent avoir un impact sur les milieux naturels.

Après évaluation du caractère dispersif de la dotation et en l'absence d'augmentation de son montant, il serait souhaitable de prioriser cette dotation à destination des communes abritant des zones de protection forte, pour lesquels l'aménagement du territoire est contraint comme les parcs nationaux ou les réserves naturelles et biologiques.

Proposition

♦ Augmenter le montant de la dotation et/ou réserver la dotation aux espaces de protection forte, dont l'aménagement est particulièrement contraint

La dotation générale de décentralisation (DGD)

La mise en œuvre du ZAN suppose un **renouvellement général des documents d'urbanisme** de l'ensemble des collectivités territoriales sur un temps resserré. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) devront ainsi intégrer d'ici février 2027 les objectifs de réduction de moitié de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers prescrit par les schémas régionaux de planification et les plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales d'ici février 2028. La transformation des documents d'urbanisme est donc généralisée sur l'ensemble du territoire afin d'intégrer les objectifs du ZAN.

L'élaboration des documents d'urbanisme était une compétence de l'État jusqu'en 1983. Du fait du transfert de compétence aux collectivités locales, le montant qui était consacré par l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme a été transféré aux collectivités locales, au sein d'un concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD). Le montant de la DGD, qui évoluait en fonction de la DGF, a été gelé en 2009. Ainsi, la DGD vient compenser un montant qui correspondait aux dépenses de l'État en 1983 mais qui ne correspond plus aux dépenses réelles des collectivités pour réaliser cette même tâche, du fait notamment de l'inflation. Lors de la loi de finances pour 2024, le montant du concours à l'élaboration des documents d'urbanisme a augmenté mais uniquement en raison du transfert d'une nouvelle compétence, à savoir la police de la publicité extérieure. Son montant est donc passé de 23,2 millions d'euros en 2023 à 25,7 millions d'euros en 2024.

Dans son rapport sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif ZAN, le sénateur Blanc soutient ainsi une augmentation du concours à l'élaboration des documents d'urbanisme. L'AMF souligne également la nécessité d'intégrer le surcoût de l'évolution des documents d'urbanisme et donc de financer le coût de l'ingénierie nécessaire par une revalorisation de la DGD ainsi qu'une révision de ses critères d'octroi.

Proposition

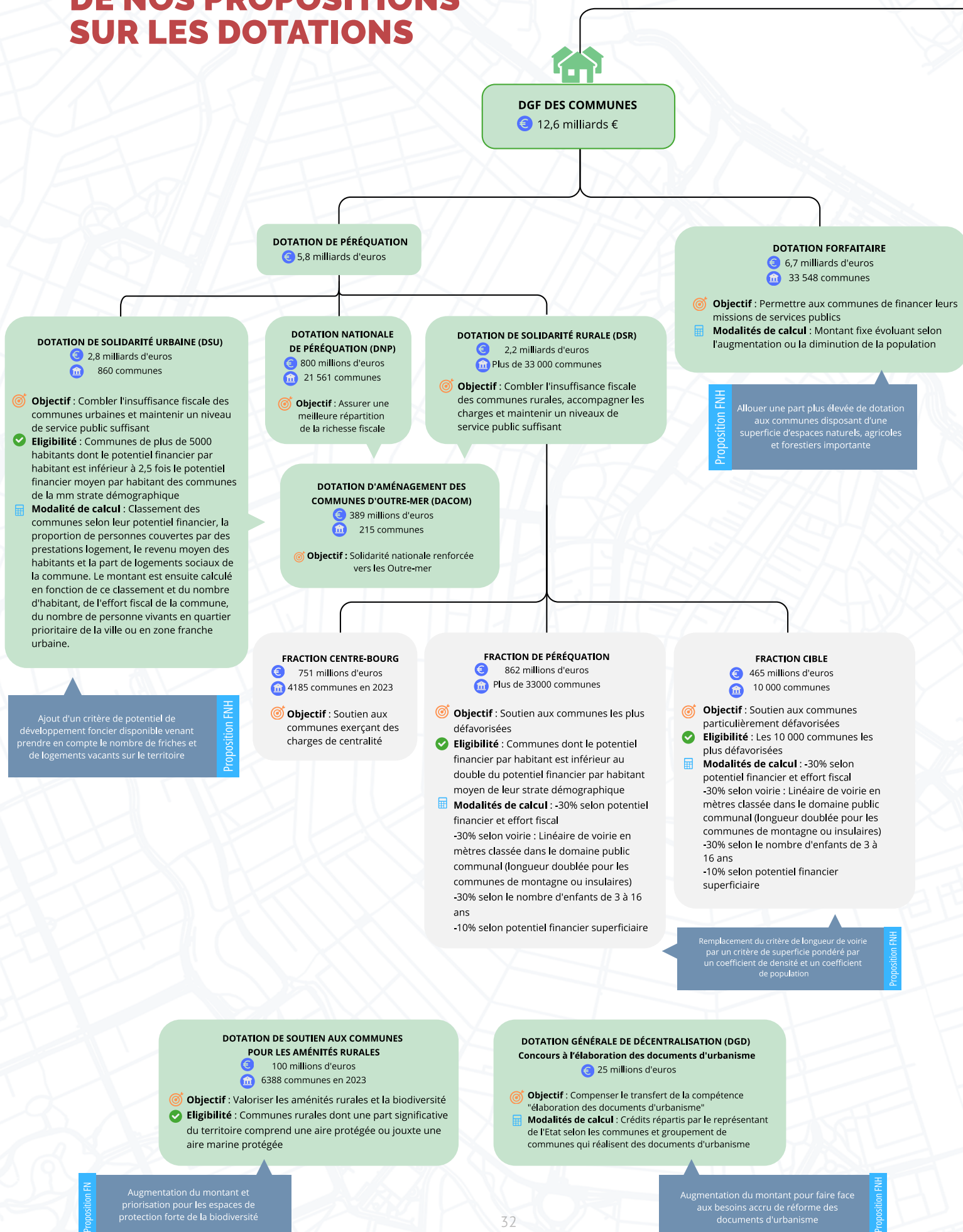
♦ Augmenter la DGD pour soutenir les collectivités dans l'élaboration de leur documents d'urbanisme



LES PROPOSITIONS

- ▶ Augmenter le Fonds Vert afin de dédier entre 750 millions et 1,325 milliard d'euros par an à la renaturation et au recyclage de friches
- ▶ Accompagner et renforcer l'ingénierie afin de faire émerger des projets de transition écologique ambitieux
- ▶ Favoriser la diversification du Fonds Vert afin que chaque axe représente 20 % des crédits
- ▶ Pérenniser le Fonds Vert jusqu'à 2050
- ▶ Prioriser les friches à réhabiliter après une évaluation écologique
- ▶ Plafonner la liste des PENE à 12 500 hectares afin de respecter l'objectif de réduction de consommation d'ENAF
- ▶ Garantir la comptabilisation de la consommation d'ENAF des projets industriels
- ▶ Conditionner la validité des documents d'urbanisme au respect de la trajectoire ZAN
- ▶ Bonifier les dotations d'investissements pour les projets réalisés sans nouvelle artificialisation des sols
- ▶ Limiter la contractualisation État-collectivités autour de quelques documents stratégiques comme les CRTE
- ▶ Rationnaliser les appels à projets au profit de l'investissement de moyen terme négocié contractuellement
- ▶ Fusionner les taxes sur les plus-values issues de cession de terrain nus devenus constructibles et augmenter le taux à 70 %
- ▶ Attribuer le produit de la taxe sur les plus-values de cession des terrains nus devenus constructibles et des DMTD aux établissements publics fonciers et aux agences de l'eau
- ▶ Prendre en compte la taille de la parcelle dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties afin de favoriser la densification douce
- ▶ Procéder à une révision des valeurs locatives cadastrales en intégrant l'objectif ZAN
- ▶ Fusionner la THLV et la TLV pour en faire une taxe obligatoire dans toutes les communes, dont le produit leur reviendrait avec un pouvoir de taux confié aux élus.
- ▶ Rendre la taxe sur les logements vacants progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de biens vacants détenus et du nombre de mètres carrés cumulés par un propriétaire.
- ▶ Rendre la THRS progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de résidences secondaires détenues et des surfaces cumulées par un propriétaire.
- ▶ Allouer une part plus élevée de dotation forfaitaire aux communes disposant d'une vaste superficie d'ENAF
- ▶ Remplacer le critère voirie de la DSR par un critère prenant en compte la sous-densité
- ▶ Affecter un montant plus important de DSU aux communes touchées par la vacance et ayant des friches
- ▶ Remplacer le critère voirie de la DFM par un critère prenant en compte la sous-densité
- ▶ Augmenter le montant de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales et/ou réserver la dotation aux espaces de protection forte, dont l'aménagement est particulièrement contraint
- ▶ Augmenter la DGD pour soutenir les collectivités dans l'élaboration de leur documents d'urbanisme

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE NOS PROPOSITIONS SUR LES DOTATIONS



DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) 27,2 MILLIARDS €

DGF DES EPCI
€ 6,3 milliards €

DGF DES DÉPARTEMENTS
€ 8,3 milliards €

DOTATION DE PÉRÉQUATION
€ 1,5 milliard d'euros

DOTATION DE COMPENSATION
€ 2,6 milliards d'euros
94 départements
Objectif : Compenser les transferts de compétences
Modalités de calcul : Montant basé sur des composantes historiques

DOTATION FORFAITAIRE
€ 4,1 milliards d'euros
100 départements
Objectif : Permettre aux départements de financer leurs missions de service public
Modalités de calcul : Montant basé sur des composantes historiques et ajusté selon les variations de la population

DOTATION DE FONCTIONNEMENT MINIMAL (DFM)
€ 952 millions d'euros (2023)
66 départements
Objectif : Soutenir les charges des départements ruraux afin de maintenir un niveau de service public suffisant
Eligibilité : Départements non-urbains (densité de population inférieure à 100 habitant par km² et taux d'urbanisation inférieur à 65%) sauf ceux dont le potentiel financier est élevé
Modalité de calcul : Montant réparti en fonction de la longueur de voirie, du potentiel financier par habitant et du potentiel financier rapporté à la superficie

DOTATION DE PÉRÉQUATION URBAINE (DPU)
€ 591 millions d'euros (2023)
27 départements
Objectif : Soutenir les charges des départements urbains afin de maintenir un niveau de service public suffisant
Eligibilité : Départements urbains (densité de population supérieure à 100 habitant par km² et taux d'urbanisation supérieur à 65%) sauf ceux dont le potentiel financier et le revenu moyen des habitants sont élevés
Modalité de calcul : Prise en compte du nombre de bénéficiaires d'aides au logement, du nombre d'allocataire RSA, des revenus et du potentiel financier

Proposition FNH
Remplacement du critère de longueur de voirie par un critère de superficie pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population

QUOTE-PART RÉSERVÉE AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER
€ 69 millions de la DFM et 49 millions de la DPU (2023)
7 départements et collectivités d'Outre-Mer
Objectif : Solidarité nationale plus importante en faveur des Outre-Mers

- 1 LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- 2 IGF (2023), L'investissement des collectivités territoriales.
- 3 FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME – FONDATION ABBE PIERRE (2024), Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible !
- 4 NOTAIRES DE FRANCE (2020), Études statistiques immobilières - Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplé entre 2000 et 2018.
- 5 LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, (2021), Hausse des prix du foncier et de l'immobilier : caractéristiques, causes et effets d'un phénomène complexe et relativement récent.
- 6 VIVRE EN VILLE (2016), Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable.
- 7 FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME, (2023) - Précarité - Mobilité : quelle est la situation dans les zones périurbaines ?
- 8 COUR DES COMPTES (2022), Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution.
- 9 DGCL (2017), Les collectivités locales en chiffres.
- 10 VIE PUBLIQUE (2018), Finances locales : quel a été l'impact de la baisse de la DGF ?.
- 11 *op. cit.*, 2
- 12 *op. cit.*, 2
- 13 I4CE (2022), Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements.
- 14 I4CE (2023), Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climats ?
- 15 INSEE (2024), Dette des administrations publiques au sens de Maastricht par sous-secteur.
- 16 COUR DES COMPTES (2023), Les finances publiques locales.
- 17 CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT (2023), Bilan immobilier annuel.
- 18 INSEE (2024), 3.206 - Dépenses et recettes des collectivités locales (S13131).
- 19 *op. cit.*, 2
- 20 Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.
- 21 Chiffres du Cerema
- 22 Décret n°2023-1096 du 23 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.
- 23 PORTAIL DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS (2020), Les enjeux d'un inventaire pour la revitalisation des friches.
- 24 CARBONE 4 (2021), Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France.
- 25 ADAM, KERBARH (2021), Rapport d'information sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives. Sénat, N°3811.
- 26 CEREMA (2023) Recyclage des friches : quels enseignements des centaines de projets soutenus par le fonds Friches ?
- 27 *ibid.*
- 28 MURATET, A et al. (2007), The role of urban structures in the distribution of wasteland flora in the greater Paris area, France. Ecosystems, vol.10, p 661-667.
- 29 Décret n°2023-1096 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.
- 30 ADEME (2019), L'avenir des sols en 10 questions.
- 31 FRANCE STRATEGIE (2019), Objectif Zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ?
- 32 GOUVERNEMENT (2024), Rapport annuel de performance – Programme 380.
- 33 *ibid.*
- 34 *ibid.*
- 35 MINISTERE DE L'ECONOMIE (2024), Crédits AE et CP votés (nomenclature par destination et nature) – LFI 2024.
- 36 Circulaire du 4 avril 2024 relative au déploiement du fonds vert dans le contexte du plan national d'économies.
- 37 DUFOUR, ROME (2024), Mobilisation du Fonds Vert pour les collectivités territoriales. Rapport d'information n°2631.
- 38 Circulaire du 4 avril 2024 relative au déploiement du fonds vert dans le contexte du plan national d'économies.
- 39 Circulaire du 14 décembre 2022 relative au déploiement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.
- 40 Circulaire du 28 décembre 2023 relative à la gestion 2024 du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.
- 41 MTECT (2024), Fonds vert : Bilan de l'édition 2023.
- 42 GUENÉ, RAYNAL (2023), Rapport d'information sur le verdissement des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, Sénat, N°832.
- 43 *op. cit.*, 2
- 44 GOUVERNEMENT (2024) Fonds Vert, les collectivités s'adaptent au changement climatique.
- 45 *op. cit.*, 2
- 46 BLEUNVEN, Amendement n°607 et CAMBIER, Amendement n°11 rect. bis.
- 47 Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le zéro artificialisation nette des sols.
- 48 NOTRE AFFAIRE A TOUS (2024), Zéro artificialisation nette des sols : l'État porte un nouveau coup au ZAN. Notre Affaire à Tous attaque la circulaire du 31 janvier 2024 devant le Conseil d'État.
- 49 MTECT (2021), Chiffres clés du transport - Édition 2021. Datalab.
- 50 *op. cit.*, 2
- 51 GAZETTE DES COMMUNES (2019), Comment les communes flèchent leurs dépenses.
- 52 PREFECTURE SEINE-MARITIME (2022), Guide d'aide à la présentation des dossiers de demandes de DETR et DSIL.
- 53 *op. cit.*, 2
- 54 *op. cit.*, 2
- 55 DGFiP (2024), Analyse de l'évolution des produits 2023 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales.
- 56 DGFiP (2024), Les taxes foncières en 2023.
- 57 EUROSTAT (2022), Agricultural land renting prices for one year by region.
- 58 MTECT (2023), Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022. Datalab.

- 59 GOUVERNEMENT (2024), Evaluation des voies et moyens - Tome 1 - Les évaluations de recettes.
- 60 FNTP (2024), Les DMTD des départements en chute libre : état des lieux et conséquences !
- 61 *op. cit.*, 3
- 62 Décret n°2023-822 du 25 août 2023 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.
- 63 DGFIP (2024), Les délibérations de fiscalité directe locale 2024.
- 64 CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES (2023), Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement.
- 65 *op. cit.*, 3
- 66 *op. cit.*, 68
- 67 CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES (2022), La fiscalité locale dans la perspective du ZAN.
- 68 Article 106 de la loi de finances initiale pour 2023 : LOI n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (1) - Légifrance
- 69 FRANCE URBAINE, Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation : l'Etat doit tenir ses engagements
- 70 INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES (2020), Révision des valeurs locatives sur les locaux d'habitation : une évaluation sur grandes agglomérations rapport IPP n°29.
- 71 CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES (2010), La fiscalité locale
- 72 *op. cit.*, 60
- 73 DGCL (2024), Guide pratique - La dotation globale de fonctionnement.
- 74 CGEDD (2020), Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique.
- 75 CEREMA (2023), Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2022.
- 76 COMITE DES FINANCES LOCALES (2014), Bilan de la répartition de la DGF au titre de l'année 2014.
- 77 PIRES BEAUNE, GERMAIN (2015), Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme.
- 78 COMITE DES FINANCES LOCALES (2022), Travaux du comité des finances locales sur les indicateurs utilisés pour la répartition des dotations et fonds de péréquation.
- 79 GUENÉ, RAYNAL (2022), Rapport général n° 115 (2022-2023), Sénat.
- 80 *ibid.*
- 81 CONSEIL DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES (2022), La fiscalité locale dans la perspective du ZAN.
- 82 La Décret du 6 juillet 2024 relatif à la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales..
- 83 Décret n°2022-527 du 12 avril 2022.
- 84 SAUTAREL, BRIQUET (2023), Projet de loi de finances pour 2024 : relations avec les collectivités territoriales, Rapport N°128, Sénat.
- 85 OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES (2023), Dotations des communes - montants et critères.



FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

Dépasser les clivages, inspirer les courages

Reconnue d'utilité publique, apaisane et non-confessionnelle, la Fondation pour la Nature et l'Homme œuvre depuis 1990 pour que les solutions écologiques deviennent la norme de nos vies, sans laisser personne de côté. En plaçant l'humain au cœur de ses actions, elle lève les blocages économiques, politiques, psychologiques et sociaux qui entravent cet horizon, seul choix d'avenir.

Pour y parvenir, la Fondation démontre qu'agir pour le climat et la biodiversité est dans l'intérêt de tous. Avec son conseil scientifique et ses partenaires, elle propose à celles et ceux qui ont le pouvoir d'agir, des décideurs politiques aux acteurs économiques en passant par les citoyens, des solutions qui concilient les impératifs de la planète et les besoins humains. L'exigence dans l'action, la co-construction, la solidarité et le dialogue avec tous sont les fondamentaux de sa méthode. :


www.fnh.org