



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Évaluation des conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement

JUILLET 2025

Michaël **OHIER**  
Louise **ANFRAY**  
Prosper **POT**

Vincent **BOURJAILLAT**  
Stéphan **COMBES**  
Hanitra **RAKOTOARISON**





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Inspection générale  
des finances**

**IGF N° 2025-E-026-03**

**Inspection générale de  
l'environnement  
et du développement durable**

**IGEDD N° 016204-01**

**RAPPORT**

**ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES DE LA SOBRIÉTÉ  
FONCIÈRE SUR L'ÉCONOMIE DE L'AMÉNAGEMENT**

Établi par

**MICHAËL OHIER**  
Inspecteur général  
des finances

**LOUISE ANFRAY**  
Inspectrice des  
finances

**PROSPER POT**  
Inspecteur des  
finances adjoint

**VINCENT BOURJAILLAT**  
Inspecteur général des ponts,  
des eaux et des forêts

**STÉPHAN COMBES**  
Inspecteur de l'environnement  
et du développement durable

**HANITRA RAKOTOARISON**  
Inspectrice de l'environnement  
et du développement durable

**- JUILLET 2025 -**



## SYNTHÈSE

Issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat conduits entre 2019 et 2020, la loi Climat et résilience constitue un texte majeur pour la préservation des sols, face aux impacts écologiques et socio-économiques de l'étalement urbain. Elle fixe une trajectoire nationale de sobriété foncière avec un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 ainsi qu'un jalon intermédiaire en 2031 de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la précédente décennie. Elle impose *de facto* une accélération et une généralisation à l'ensemble du territoire de la dynamique de maîtrise de l'étalement urbain engagée depuis le début des années 2000 dans les métropoles et grandes villes.

**Aujourd'hui, au moins 43 % de l'activité de construction est d'ores-et-déjà réalisée en renouvellement urbain**, c'est-à-dire par transformation, réutilisation ou densification d'espaces déjà urbanisés. Une première tendance à la baisse de consommation d'ENAF s'observe à l'échelle nationale depuis 2015, avec une stabilisation à hauteur de 20 000 ha/an contre 30 000 ha/an en 2010.

**La trajectoire de sobriété foncière implique d'atteindre, à terme, 100 % de production bâtie sur du foncier déjà urbanisé**, sauf à renaturer l'équivalent des terrains artificialisés. La satisfaction des besoins en logements et en activités économiques, dans un contexte de réindustrialisation, passe donc nécessairement par une intensification du renouvellement urbain et l'exploitation des différents gisements fonciers existants, actuellement sous-utilisés.

**Cette transition n'aura qu'un impact négligeable sur les recettes des collectivités territoriales**, dans la mesure où la trajectoire de sobriété foncière ne limite pas, en tant que telle, l'activité de construction, et qu'en outre la dépendance financière des collectivités à la construction neuve est elle-même faible.

**L'effort accru de renouvellement générera en revanche des coûts pour la puissance publique et en particulier pour les collectivités territoriales**, dès lors que les opérations de renouvellement urbain sont presque toujours déficitaires et requièrent par conséquent des subventions publiques pour équilibrer leur bilan, qui représentent en moyenne près de 30 % de leurs recettes.

**La mission a réalisé des scénarios de chiffrage de l'effort de renouvellement urbain supplémentaire - par rapport à ce qui est déjà fait aujourd'hui - nécessaire pour respecter le jalon intermédiaire de 2031 fixé par la loi Climat et résilience** : sans augmentation de la densité actuelle des opérations, le besoin annuel minimal en foncier renouvelé est estimé à 4 500 ha/an. À l'inverse, une hausse raisonnable de la densité des opérations d'aménagement, tant en extension qu'en renouvellement, permettrait de répondre aux besoins sans devoir recycler de nouvelles friches ni restaurer davantage de bâti dégradé que ce qui est déjà pratiqué aujourd'hui.

**En multipliant cet effort par le déficit moyen des opérations en renouvellement actuellement observé (de l'ordre de 750 k€/ha), le coût de cet effort supplémentaire de renouvellement urbain serait ainsi compris entre 0 et 3,4 Md€ par an jusqu'en 2031**. Ce coût tendra ensuite à s'accroître, en raison de la raréfaction du foncier, qui fera augmenter sa valeur, ainsi que de la nécessité de réhabiliter des terrains de plus en plus difficiles à valoriser, comme par exemple des friches fortement polluées. La mission n'a cependant pas réalisé de chiffrage des coûts au-delà de 2031, notamment au regard des incertitudes qui pèsent sur la qualification des besoins à venir.

**Ces coûts supplémentaires s'inscrivent dans un contexte de disparités territoriales en termes de marchés immobiliers et de capacités d'ingénierie**, aussi bien stratégique (élaboration des documents d'urbanisme, mise en place d'une stratégie foncière, *etc.*) que technique (montage de projets, portage foncier, *etc.*), qui complexifient la mise en œuvre de la trajectoire de sobriété foncière sur l'ensemble du territoire.

**Il est par conséquent nécessaire de mettre en place des outils visant à garantir l'équilibre économique du nouveau modèle de l'aménagement induit par le ZAN et à faciliter sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.** Les outils proposés par la mission sont à la fois de nature règlementaire, budgétaire et fiscale. Ils visent quatre finalités :

- ◆ finalité n° 1 : optimiser l'usage du stock de foncier, en luttant contre la vacance, en favorisant la mobilisation des friches ainsi que la densification ;
- ◆ finalité n° 2 : conserver les usages et les services rendus par les espaces naturels, agricoles et forestiers, notamment en renforçant les contraintes sur la transformation du foncier non bâti ;
- ◆ finalité n° 3 : soutenir l'absorption des coûts, en allégeant les coûts d'acquisition et de remise en état du foncier et en favorisant le portage en amont et en aval des opérations ;
- ◆ finalité n° 4 : renforcer le pilotage de la politique publique et de sa territorialisation, avec un accompagnement différencié des territoires.

**La mission a considéré que le bloc communal (communes et intercommunalités) devait être au cœur de la mise en œuvre de cette politique publique**, afin d'en renforcer l'efficacité.

**Elle propose donc de le soutenir à travers un nouveau fonds dédié, le « fonds de soutien à la sobriété foncière »**, dont la gouvernance serait confiée au Comité des finances locales (CFL). **Ce fonds serait alimenté par les recettes fiscales nouvelles résultant des propositions de la mission.** L'objet premier du fond serait d'absorber une partie (par exemple 25 %) des coûts de l'effort accru de renouvellement, en prenant en charge une fraction du déficit des projets. Les déficits résiduels seraient partagés entre les différents acteurs publics (État, Union européenne, collectivités territoriales) et privés. Ce fonds pourrait également soutenir de manière ciblée les territoires les moins dotés en capacité d'ingénierie.

**La densification des opérations d'aménagement constitue un levier déterminant pour limiter ces coûts supplémentaires** : elle permet de répondre à plus de besoins sur une même surface, évitant ainsi de mobiliser de nouveaux fonciers, plus rares et plus coûteux. Dans les zones d'extension, où la densité moyenne reste très faible (51 % de la consommation d'ENAF à destination de l'habitat est portée par des opérations de moins de huit logements à l'hectare), elle pourrait raisonnablement être doublée. En renouvellement urbain, où la densité est en moyenne trois fois plus élevée qu'en extension, des marges existent également. **Un scénario central de doublement de la densité pour les opérations en extension et d'augmentation de 10 % pour celles en renouvellement représenterait un coût supplémentaire total d'environ 800 M€/an**, au lieu de 3,4 Md€/an dans le scénario le plus pessimiste.

**S'agissant des recettes qui pourraient être affectées au fonds, la mise en œuvre de l'ensemble des propositions de la mission en matière fiscale permettrait de générer une ressource de l'ordre de 700 à 800 M€/an.** La mobilisation de l'ensemble de cette ressource serait nécessaire dans un scénario où la densité des opérations en renouvellement et en extension resterait inchangée. Dans le scénario central, avec un taux de subventionnement des déficits de projets de 25 % et en allouant une fraction de l'enveloppe à de l'ingénierie ciblée sur certains territoires, la mobilisation d'un peu plus d'un quart de la ressource suffirait (soit environ 200 M€/an) ; dans le cas où une plus large partie voire la totalité des propositions fiscales de la mission serait mise en œuvre, il serait alors possible d'augmenter le taux de subventionnement du fonds, ce qui allègerait le poids supporté par les collectivités territoriales.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** Procéder à la mise à jour régulière (par exemple tous les trois ans) de l'étude relative à la caractérisation des espaces consommés par le bâti, notamment afin de connaître précisément la part de projets en renouvellement urbain.

**Proposition n° 2 :** Créer un fonds de soutien à la sobriété foncière, alimenté par le produit des recettes fiscales identifiées par la mission, visant à soutenir des projets de renouvellement urbain et à accompagner les territoires les moins dotés en capacité d'ingénierie.

**Proposition n° 3 :** Modifier le code de l'urbanisme pour rendre obligatoire (et *a minima* permettre) la fixation par le règlement d'urbanisme d'une densité minimale de constructions pour chaque secteur, en référence à la densité moyenne de la commune.

**Proposition n° 4 :** Fusionner les deux taxes pesant sur la vacance en créant un dispositif fiscal unique, progressivement généralisé à l'ensemble des collectivités et affecté à ces dernières, et flécher – par le biais d'un mécanisme budgétaire *ad hoc* - une part du produit de cette taxe fusionnée pour alimenter le fonds de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 5 :** Instituer de droit la taxe sur les friches commerciales de manière à la généraliser à l'ensemble du territoire et affecter les gains supplémentaires au fonds de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 6 :** Elargir le périmètre de la Tascom aux grands entrepôts (par exemple au-delà de 500 m<sup>2</sup>) destinés à la livraison de biens commandés en ligne et affecter les recettes supplémentaires générées au fonds de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 7 :** Appliquer un prélèvement supplémentaire, affecté au fonds de soutien à la sobriété foncière, aux sociétés immobilières qui bénéficient sur moyen et long terme de la raréfaction et de la hausse des prix du foncier commercial. Celui-ci pourrait prendre la forme d'une surtaxe de TFPB (option 1 sur un « champ large »), ou d'une quote-part imposable d'IS sur la dépense fiscale applicable aux SIIC (option 2 sur un « champ ciblé »).

**Proposition n° 8 :** Réviser l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales de manière à privilégier les projets d'aménagement sobres en foncier et veiller à exclure les projets en extension.

**Proposition n° 9 :** Fusionner les deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles en une taxe unique, nationale, avec une assiette et un taux relevés, avec prise en compte de l'inflation mais sans abattement pour durée de détention, dont le produit irait au fonds de soutien à la sobriété foncière, après compensation des communes ayant instauré la TFTC et de l'ASP pour le soutien aux jeunes agriculteurs.

**Proposition n° 10 :** Appliquer une surtaxe de taxe d'aménagement sur les opérations en extension, en affectant le produit de la surtaxe au fonds de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 11 :** Elargir la pratique de délégation de l'évaluation des coûts de remise en état des fonciers de la DNID à des opérateurs publics (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers, entreprises publiques locales) et intégrer ces coûts dans le prix du bien évalué soumis à l'avis de la DNID.

**Proposition n° 12 :** Créer un droit de préemption urbain hors projet d'aménagement ayant pour objet la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti et allonger la durée de validité des zones d'aménagement différé (ZAD) de six à dix ans.

## Rapport

**Proposition n° 13 : Modifier l'article L. 512-17 du code de l'environnement en supprimant ou allégeant le critère de « faute caractérisée » pour engager la responsabilité de la maison-mère lorsque le dernier exploitant de l'installation n'est pas en mesure de financer les mesures de réhabilitation.**

**Proposition n° 14 : Pérenniser la mesure de recyclage des friches du fonds vert, en la ciblant sur des projets de proto-aménagement.**

**Proposition n° 15 : Achever la couverture du territoire par les établissements publics fonciers.**

**Proposition n° 16 : Modifier le code général des collectivités territoriales pour permettre aux intercommunalités de prendre des participations dans des sociétés commerciales dont l'objet serait le portage de long terme de foncier.**

**Proposition n° 17 : Constituer des « *task force* » d'ingénierie territoriale à destination des territoires en déficit d'ingénierie, coordonnées par le préfet de département.**

**Proposition n° 18 : Procéder à la refonte du document de politique transversale relatif à l'aménagement du territoire, en y intégrant explicitement les objectifs et leviers de la trajectoire ZAN et obligatoire la prise en compte de la dimension de sobriété foncière dans les études d'impact des lois dès lors que les évolutions législatives touchent à la problématique du foncier.**

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. EN MODIFIANT LE MODÈLE DE L'AMÉNAGEMENT, LE ZAN N'A PAS D'EFFET NOTABLE SUR LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAIS ENGENDRE DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>3</b>
1.1. La sobriété foncière emporte une adaptation du modèle de l'aménagement en substituant à une logique d'extension une logique de renouvellement urbain, de réinvestissement du « déjà là » .....	3
1.1.1. <i>Le modèle traditionnel d'aménagement repose sur l'absence de contrainte concernant la disponibilité du foncier .....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Cette absence de contrainte sur le foncier a conduit à un rythme de consommation de plus de 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par an depuis 2015, résultant en large partie de choix urbanistiques, les communes rurales étant les plus consommatrices d'ENAF .....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>L'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), introduit par la loi « Climat et résilience », met fin à cette logique de disponibilité illimitée du foncier .....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>La logique de sobriété foncière consacrée par le ZAN n'est cependant pas nouvelle et s'inscrit dans une dynamique de maîtrise de l'étalement urbain amorcée dès le début des années 2000.....</i>	<i>8</i>
1.2. À structure fiscale inchangée, l'effet du ZAN sur les ressources fiscales des collectivités territoriales est limité.....	11
1.2.1. <i>Le ZAN ne limite pas l'activité de construction en tant que telle .....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>La dépendance fiscale des collectivités territoriales à la construction neuve est limitée du fait d'un double effet de composition budgétaire de leurs ressources et de composition du parc de locaux résidentiels et tertiaires. ....</i>	<i>12</i>
1.3. Ce changement de modèle de l'aménagement génère toutefois des coûts supplémentaires, avec des capacités d'absorption variables selon les territoires.....	13
1.3.1. <i>Les opérations de renouvellement urbain sont essentiellement déficitaires .....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>En moyenne, la contribution directe ou indirecte de la puissance publique (État, et collectivités locales), nécessaire pour compenser le déficit des opérations représente près de 30 % des recettes .....</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>La mission a simulé plusieurs scénarios, qui permettent d'approcher le niveau des coûts devant être absorbés pour respecter la trajectoire de sobriété foncière en fonction du niveau de densification des opérations en extension et en renouvellement .....</i>	<i>16</i>
<b>2. FACE À CES SURCOÛTS, PLUSIEURS LEVIERS PEUVENT ÊTRE MOBILISÉS POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN.....</b>	<b>18</b>
2.1. Les propositions de la mission poursuivent quatre finalités et incluent notamment la création d'un fonds de soutien à la sobriété foncière .....	18
2.1.1. <i>Les outils proposés par la mission sont à la fois de nature réglementaire, budgétaire et fiscale.....</i>	<i>18</i>

2.1.2.	<i>La mission recommande la création d'un « fonds de soutien à la sobriété foncière », dont la gouvernance serait confiée au Comité des finances locales.....</i>	<i>19</i>
2.2.	<i>L'optimisation de l'usage des fonciers déjà artificialisés permet de répondre à une partie des besoins en logements et en activités économiques sans consommer de nouveaux espaces.....</i>	<i>23</i>
2.2.1.	<i>La densification des opérations d'aménagement doit être encouragée.....</i>	<i>23</i>
2.2.2.	<i>La mission préconise la fusion des deux taxes pesant sur la vacance de logements et la généralisation progressive à l'ensemble du territoire, avec affectation d'une fraction des recettes nouvelles au fonds de sobriété foncière.....</i>	<i>23</i>
2.2.3.	<i>La généralisation de la taxe sur les friches commerciales permettrait de générer environ 70 M€/an de recettes supplémentaires pouvant être affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière.....</i>	<i>25</i>
2.2.4.	<i>La taxation du foncier commercial doit être élargie au-delà des surfaces de vente ouvertes au public et doit en particulier couvrir les entrepôts commerciaux.....</i>	<i>25</i>
2.3.	<i>La préservation et le renforcement des usages et des services environnementaux rendus par le foncier non bâti doivent être soutenus.....</i>	<i>27</i>
2.3.1.	<i>Certains soutiens budgétaires de l'État pourraient être conditionnés au respect de la sobriété foncière.....</i>	<i>27</i>
2.3.2.	<i>La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (110 M€ en 2025) doit être pérennisée.....</i>	<i>27</i>
2.3.3.	<i>Un allègement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) permettrait de diminuer la pression fiscale sur les propriétaires de foncier agricole mais pèserait sur les ressources financières des communes rurales.....</i>	<i>28</i>
2.3.4.	<i>Le renforcement de taxation des cessions de terrains nus rendus constructibles permettrait à la fois de limiter les incitations à la transformation de foncier non bâti et d'alimenter le fonds de soutien à la sobriété foncière à hauteur d'environ 230 M€/an après compensations..</i>	<i>28</i>
2.3.5.	<i>L'application d'une surtaxe de taxe d'aménagement sur les opérations en extension permettrait de rééquilibrer la fiscalité en faveur du renouvellement et de générer près de 170 M€ de recettes sur les premières années, pouvant être affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière...</i>	<i>30</i>
2.4.	<i>Un soutien à l'absorption des coûts supplémentaires du renouvellement est nécessaire pour rééquilibrer le modèle économique de l'aménagement à l'aune de la sobriété foncière.....</i>	<i>30</i>
2.4.1.	<i>Plusieurs leviers réglementaires permettraient d'alléger les coûts d'acquisition et de remise en état du foncier dans les bilans d'opérations en renouvellement.....</i>	<i>30</i>
2.4.2.	<i>Le portage de long terme du foncier, en amont et en aval des opérations d'aménagement, est un outil de régulation du prix du foncier.....</i>	<i>32</i>
2.5.	<i>L'ensemble de ces mesures doit être assorti d'un renforcement de l'accompagnement territorial, notamment dans les territoires les moins bien dotés en ingénierie, ainsi que du pilotage de cette politique publique.....</i>	<i>33</i>
2.5.1.	<i>L'hétérogénéité des capacités d'ingénierie entre les territoires, si elle est avérée, est difficile à quantifier et ne peut justifier qu'un appui ponctuel de l'État, à titre subsidiaire.....</i>	<i>33</i>
2.5.2.	<i>Le pilotage de la politique publique doit être renforcé au niveau national.....</i>	<i>35</i>

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 mars 2025, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche ont confié à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative aux conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement du territoire. La mission a conduit ses travaux entre avril et juillet 2025.

**La loi dite « Climat et résilience »<sup>1</sup> fixe une trajectoire nationale de sobriété foncière avec un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 et un jalon intermédiaire en 2031** de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) entre 2021 et 2031 par rapport à la précédente décennie.

L'étude d'impact de cette loi n'avait pas évalué les conséquences financières de la mise en œuvre de cette trajectoire. En outre, ni la loi Climat et résilience ni la loi du 20 juillet 2023<sup>2</sup> n'ont prévu d'outils de financement de cette trajectoire. Les débats parlementaires actuels résultent des difficultés d'application de la loi et expriment la nécessité d'opérationnaliser davantage sa mise en œuvre, notamment au niveau des territoires locaux.

**La mission s'est par conséquent attachée à analyser les effets du ZAN sur le modèle économique de l'aménagement**, en étudiant les effets induits par la trajectoire de sobriété foncière sur les recettes et les dépenses des différents acteurs de la chaîne de l'aménagement, en portant une attention particulière aux collectivités territoriales. Compte tenu du délai imparti, elle a concentré ses travaux sur le territoire métropolitain (y compris Corse), hors outre-mer. La mission a en outre raisonné à trajectoire de sobriété foncière inchangée : objectif ZAN en 2050 et jalon intermédiaire en 2031.

**Ces analyses ont conduit à formuler des propositions visant à structurer un ensemble d'outils fiscaux, réglementaires, budgétaires et d'accompagnement**, de nature à faciliter la mise en œuvre du ZAN, en veillant à ce que les mesures proposées garantissent une « *neutralité financière* » pour les collectivités territoriales, conformément à la lettre de mission.

La mission n'a pas étudié les solutions urbanistiques ou d'aménagement susceptibles de contribuer à la réduction de l'emprise foncière des opérations d'aménagement (optimisation des espaces de circulation et de stationnement, mutualisation des espaces verts, *etc.*), toutes solutions relevant d'une commande autre que la présente.

**Les outils proposés répondent avant tout aux enjeux de la décennie actuelle**, car il est essentiel de réussir en priorité la première étape de la mise en œuvre de la trajectoire de sobriété, ce qui doit principalement passer par une adaptation des outils et mécanismes existants. Une projection à l'horizon 2050 nécessiterait un approfondissement de plusieurs déterminants, tels que l'évolution démographique, les besoins en logement ou encore les dynamiques de réindustrialisation récemment amorcées. Elle supposerait également une construction méthodologique intégrant les effets directs et tendanciels de cette première étape. Autant d'éléments que la mission n'a pas pu traiter dans les délais impartis.

---

<sup>1</sup> Articles 192 et 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>2</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

## Rapport

Le présent rapport est accompagné de cinq annexes :

- ◆ (1) liens entre fiscalité et artificialisation des sols ;
- ◆ (2) impacts financiers de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement ;
- ◆ (3) leviers règlementaires et budgétaires de facilitation de la mise en œuvre du ZAN ;
- ◆ (4) offre et besoins en ingénierie pour faciliter la mise en œuvre du ZAN ;
- ◆ (5) liste des personnes rencontrées.

## **1. En modifiant le modèle de l'aménagement, le ZAN n'a pas d'effet notable sur les recettes des collectivités territoriales mais engendre des coûts supplémentaires**

### **1.1. La sobriété foncière emporte une adaptation du modèle de l'aménagement en substituant à une logique d'extension une logique de renouvellement urbain, de réinvestissement du « déjà là »**

#### **1.1.1. Le modèle traditionnel d'aménagement repose sur l'absence de contrainte concernant la disponibilité du foncier**

**L'aménagement des villes et des territoires en France se caractérise par la mobilisation de multiples acteurs intervenant chacun sur un segment précis de la chaîne de valeur.**

Ces acteurs peuvent être distingués selon leur caractère public (collectivités territoriales, sociétés publiques locales (SPL), établissements publics d'aménagement (EPA), établissements publics fonciers (EPF), *etc.*) ou privé (promoteurs immobiliers, grands groupes de construction, foncières – notamment commerciales *etc.*). Les opérations de moyen ou long terme et comportant des niveaux de risque élevés sont en général assurées par les opérateurs publics, tandis que les acteurs privés interviennent principalement sur des opérations de court terme à risques maîtrisés.

La chaîne de valeur de l'aménagement repose sur l'intervention successive d'acteurs spécialisés, chacun opérant sur un segment distinct. On distingue notamment :

- ◆ les acteurs en charge de la planification stratégique et de l'encadrement réglementaire : les collectivités territoriales<sup>3</sup> ;
- ◆ les acteurs responsables de la conception et de la réalisation des projets : aménageurs (qui peuvent notamment prendre la forme de sociétés d'économie mixte (SEM)<sup>4</sup>), EPF, promoteurs immobiliers ;
- ◆ ceux assurant la gestion ou l'exploitation des biens produits : gestionnaires immobiliers, copropriétés privées.

La structure de coût d'un projet d'aménagement repose classiquement sur la méthode du « *compte à rebours* » : à partir du prix de vente prévisionnel des charges foncières ou des produits immobiliers attendus (en € HT/m<sup>2</sup>), l'aménageur déduit progressivement les différents postes de dépenses liés à l'opération. Cette approche permet de vérifier la faisabilité économique d'un projet et d'ajuster les équilibres pour garantir un niveau acceptable de rentabilité ou de soutenabilité budgétaire.

**Du fait de l'absence de contrainte sur la disponibilité du foncier non équipé - en particulier des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) - l'aménagement s'est fondé historiquement sur le modèle de l'extension urbaine.**

---

<sup>3</sup> Les collectivités territoriales portent également dans la majorité des cas les équipements publics, tels que les écoles, ou encore les équipements sportifs, services culturels ou associatifs. Afin d'en assurer le financement, les opérateurs peuvent être sollicités au titre de la taxe d'aménagement ou *via* des contributions financières encadrées par des conventions de participation, notamment dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC).

<sup>4</sup> Les SEM sont des sociétés anonymes dont la majorité du capital est détenue par une ou plusieurs personnes publiques (collectivités territoriales, groupements, établissements publics), aux côtés d'actionnaires privés.

## Rapport

**Le modèle économique de l'extension urbaine est structuré autour de l'écart de valorisation entre la valeur d'achat de terrains non équipés et le prix de revente de programmes immobiliers construits (cf. graphique 1) :**

- ◆ la valeur moyenne d'un terrain agricole - située entre 4 000 et 6 000 €/ha<sup>5</sup>, soit autour de 0,50 €/m<sup>2</sup> - peut être centuplée au moment de son classement en zone à urbaniser - passant à environ 50 €/m<sup>2</sup><sup>6</sup> ;
- ◆ une fois aménagé, la valeur du terrain augmente à nouveau - autour de 100 €/m<sup>2</sup><sup>7</sup> ;
- ◆ en sortie, la valeur des m<sup>2</sup> de surfaces construites est près de 10 000 fois supérieure à celle du terrain agricole - autour de 5 000 €/m<sup>2</sup> de surface de plancher (SDP) en moyenne pour l'immobilier neuf<sup>8</sup> (le prix moyen de l'immobilier ancien étant plus bas<sup>9</sup>).

Cet écart permet de couvrir les coûts liés à l'équipement des terrains, à la construction et à la promotion immobilière. La chaîne de valeur permet à chaque acteur de dégager une rémunération : plus-value de cession pour les propriétaires des terrains, marges des aménageurs et promoteurs (et des constructeurs agissant pour le compte des promoteurs).

---

<sup>5</sup> Le prix des terres et prés libres (respectivement des terres et prés loués) non bâtis s'établit à 6 130 €/ha (respectivement 5 060 €/ha) en 2022 ; le prix des forêts s'établit quant à lui à 4 630 €/ha la même année (cf. Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023).

<sup>6</sup> Le prix moyen des terrains constructibles non bâtis de moins de 1 ha acquis par des particuliers s'établit à 41,40 €/m<sup>2</sup> en 2022 (cf. Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023).

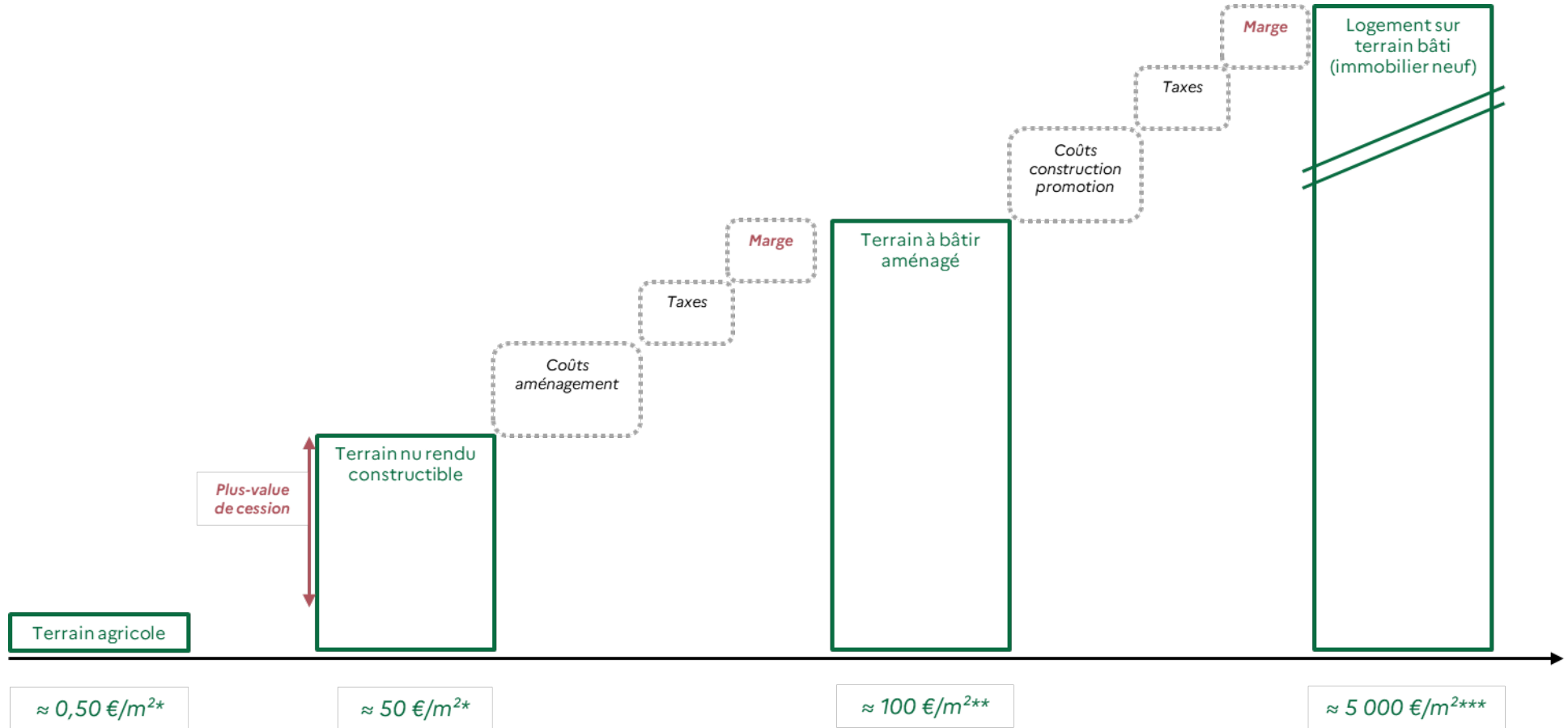
<sup>7</sup> Prix moyen d'achat des terrains à bâtir pour les maisons individuelles (cf. SDES, « Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2023 », décembre 2024).

<sup>8</sup> Cf. Laboratoire de l'immobilier, « Baromètre des prix de l'immobilier neuf : neuvième édition », novembre 2023.

<sup>9</sup> En juillet 2025, le prix moyen de l'immobilier (ancien et neuf) est de 3 108 €/m<sup>2</sup> selon les données Seloger (url : <https://www.seloger.com/prix-de-l-immo/vente/pays/france.htm>).

## Rapport

Graphique 1 : Décomposition des étapes de valorisation d'un projet d'aménagement en extension (représentation schématique)



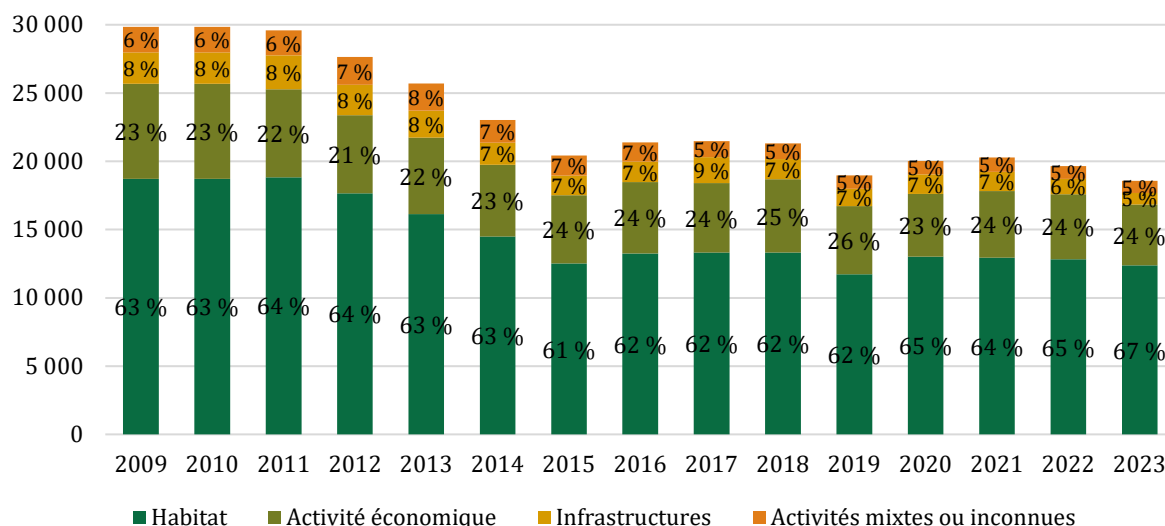
*Note de lecture* : les valeurs des rectangles verts et gris ne sont pas à l'échelle. *Source* : Mission d'après Institut de la transition foncière (ITF), « ZAN : Pour une politique nationale des sols », mars 2024 ; \*Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023 ; \*\*SDES, « Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2023 », décembre 2024 ; \*\*\*Laboratoire de l'immobilier, « Baromètre des prix de l'immobilier neuf : neuvième édition », novembre 2023.

**1.1.2. Cette absence de contrainte sur le foncier a conduit à un rythme de consommation de plus de 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par an depuis 2015, résultant en large partie de choix urbanistiques, les communes rurales étant les plus consommatrices d'ENAF**

Après des décennies de consommation élevée, des années 1950 à la fin des années 2000, le rythme de consommation des ENAF sur le territoire hexagonal a diminué de 38 % entre 2009 et 2023, pour se stabiliser à un rythme d'environ 20 000 ha par an depuis 2015 (cf. graphique 2).

En cumulé sur les dix dernières années, ce rythme de consommation correspond cependant à la consommation de l'équivalent du département des Yvelines. Au niveau national, les projets d'habitat ont représenté 63 % de la consommation d'ENAF sur la période 2011-2021<sup>10</sup> ; 23 % des surfaces ont été consommées pour des activités économiques, 7 % pour des infrastructures routières, 1 % pour des infrastructures ferroviaires et le reste à destination mixte<sup>11</sup>.

**Graphique 2 : Évolution de la destination de la consommation d'ENAF sur le territoire hexagonal entre 2009 et 2023**



Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema.

Rapportée au nombre d'habitants, la surface artificialisée est plus élevée en France (456 m<sup>2</sup> par habitant) qu'en Italie (343), Allemagne (323) et en Grande Bretagne (246)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cette part est constante depuis 2009.

<sup>11</sup> DGALN, Guide synthétique du « ZAN », version du 27 novembre 2023.

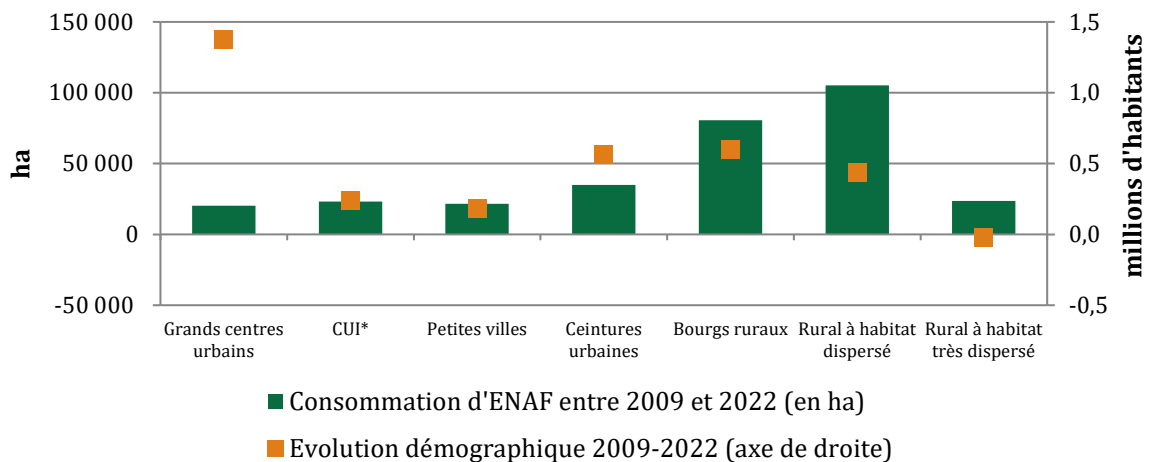
<sup>12</sup> A. Trannoy, E. Wasmer, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*, janvier 2022.

**Ce rythme de consommation résulte en large partie de choix urbanistiques.** Sur la période 2009-2020, plus de la moitié (51 %) de la consommation d’espaces est portée par des opérations de moins de 8 logements à l’hectare, qui n’ont contribué qu’à 19 % de la production de logements sur la même période. Les opérations les plus denses (plus de 20 logements à l’hectare), qui ont contribué à 44 % de la production de logements sur cette période, ne représentent que 12 % de la consommation d’ENAF<sup>13</sup>. Dans certains territoires, majoritairement ruraux (centre de la France, Sud-Ouest), les densités très faibles constituent le mode de production principal des logements (cf. annexe I).

Sur la période 2009-2022, alors que les ceintures urbaines et les bourgs ruraux ont connu la même dynamique démographique (environ 600 000 habitants supplémentaires sur la période), les bourgs ruraux ont consommé deux fois plus d’ENAF que les ceintures urbaines. Les communes rurales à habitat très dispersé ont consommé autant d’espaces que les centres urbains intermédiaires tout en perdant environ 22 000 habitants sur la période (cf. graphique 3).

**Au regard de l’analyse de ces déterminants, l’atteinte des objectifs de sobriété foncière repose de manière privilégiée sur une réduction de la consommation d’ENAF dans les bourgs ruraux et les espaces ruraux.**

**Graphique 3 : Analyse croisée de la consommation d’ENAF et de l’évolution démographique sur le territoire hexagonal (y compris la Corse) entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022**



*Source : Consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee ; situation démographique en 2022 et en séries longues, Insee.*

### 1.1.3. L’objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), introduit par la loi « Climat et résilience », met fin à cette logique de disponibilité illimitée du foncier

**Avec la loi « Climat et résilience », le foncier est désormais appréhendé comme une ressource finie à préserver.** La loi prévoit en effet l’arrêt total de l’artificialisation des sols à l’horizon 2050 - nette des renaturations de surfaces artificialisées (cf. encadré 1) - ce qui implique la fin de l’étalement urbain au profit d’un développement fondé sur le réinvestissement du « déjà là ».

<sup>13</sup> Cerema, « La densité de logement dans les opérations d’aménagement en extension urbaine », juin 2022.

### Encadré 1 : Le dispositif ZAN

Les conséquences de l'extension urbaine sont à la fois écologiques (érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation, limitation du stockage carbone), mais aussi socioéconomiques (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole *etc.*).

**La France s'est par conséquent fixée, dans le cadre de la loi « Climat et résilience », une trajectoire de sobriété foncière visant le « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050. La loi Climat et résilience prévoit également un jalon intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 par rapport à la période 2011-2021.**

L'artificialisation désigne l'altération durable des fonctions écologiques d'un sol (biologiques, hydriques, climatiques ou agronomiques) due à son occupation ou usage. L'artificialisation nette est le solde entre artificialisation et renaturation sur un périmètre et une période donnés. L'article 206 de la loi prévoit la création d'un référentiel national – la base de données « occupation du sol à grande échelle » (OCSGE) – qui permettra à chaque commune, à partir de 2031 (date prévue par la loi) de mesurer l'artificialisation de son territoire. Une première version de cette base, produite par l'IGN en partenariat avec le Cerema, sera disponible dès septembre 2025 ; la base sera mise à jour tous les trois ans.

**Jusqu'en 2031, c'est la consommation d'ENAF qui est mesurée** : il s'agit d'une notion voisine de celle d'artificialisation, qui désigne la transformation d'ENAF en zones urbanisées ; sa mesure ne repose toutefois pas sur des données physiques mais sur des données fiscales, issues de la base de données des « fichiers fonciers », produite par le Cerema à partir des données transmises par l'administration fiscale.

**La loi du 20 juillet 2023 a apporté des ajustements pour concilier sobriété foncière et développement territorial** : délais prolongés pour l'intégration dans les documents d'urbanisme, enveloppe foncière de 12 500 ha pour les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) – dont 2 500 ha sont sortis de la trajectoire ZAN, et 10 000 ha répartis entre les régions – et garantie d'au moins un hectare de consommation pour chaque commune entre 2021 et 2031.

*Source : Article 192, 194 et 206 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. ; loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.*

#### 1.1.4. La logique de sobriété foncière consacrée par le ZAN n'est cependant pas nouvelle et s'inscrit dans une dynamique de maîtrise de l'étalement urbain amorcée dès le début des années 2000

La maîtrise de l'étalement urbain repose sur la mobilisation de deux leviers :

- ◆ le renouvellement urbain, qui consiste à réutiliser du foncier déjà urbanisé, en transformant ou en reconstruisant des espaces existants<sup>14</sup> ;
- ◆ la densification, qui vise à accueillir davantage de constructions sur un espace donné.

<sup>14</sup> Les formes du renouvellement urbain sont multiples : reconversion de friches (industrielles, ferroviaires, militaires, hospitalières, commerciales...), démolition/reconstruction (notamment des grands ensembles de logements collectifs de banlieue), restauration immobilière de bâti dégradé/obsolète, densification/surélévation, notamment *via* la densification des quartiers de gares et le long des axes de nouveaux transports collectifs ou encore *via* la densification « à la petite cuillère » des tissus de faubourgs urbains (dents creuses pavillonnaires...), requalification de centre villes de bourgs ruraux, *etc.*

## Rapport

Le graphique 4 présente de manière schématique :

- ◆ (1) le modèle historique de l'extension : étalement urbain avec construction nouvelle de bâti sur un ENAF ;
- ◆ les nouvelles formes d'aménagement, plus sobres en foncier :
  - (2) le recyclage de friches<sup>15</sup>, qui permet la reconstruction de bâti sur la parcelle anciennement occupée ;
  - (3) la restauration de bâti dégradé, par démolition/reconstruction ou bien rénovation ;
  - (4) la densification de la parcelle déjà bâtie.

**La dynamique de maîtrise de l'étalement urbain a été amorcée dès le début des années 2000, notamment dans les métropoles et les grandes villes.** Elle reste toutefois à développer dans les franges périurbaines ainsi que les bourgs et territoires ruraux.

**Avant la loi « Climat et résilience », deux lois ont constitué des étapes importantes dans la promotion de la sobriété foncière :** la loi « SRU »<sup>16</sup> et la loi « Elan »<sup>17</sup>. La loi « Climat et résilience » s'inscrit dans la continuité de celles-ci : **le ZAN entérine cette dynamique**, en faisant de la sobriété foncière - par renouvellement urbain et densification - la norme, et de l'extension urbaine l'exception.

**Plus de dix ans avant le ZAN, le taux de construction en renouvellement urbain était estimé à 43 %<sup>18</sup> :** autrement dit, 43 % des mètres carrés de surface de plancher construits en France sur la période 2005-2013 l'ont été sur des terrains déjà urbanisés. Selon le Cerema, ce taux est sans doute sous-estimé aujourd'hui<sup>19</sup>, mais il n'a pas été mis à jour depuis les travaux réalisés par l'Insee en 2017<sup>18</sup> et le Cerema n'a pas développé une méthode fiable pour le mesurer.

**Proposition n° 1 : Procéder à la mise à jour régulière (par exemple tous les trois ans) de l'étude relative à la caractérisation des espaces consommés par le bâti, notamment afin de connaître précisément la part de projets en renouvellement urbain.**

---

<sup>15</sup> Le recyclage de friche désigne l'ensemble des opérations visant à réutiliser et valoriser des terrains déjà artificialisés mais désaffectés, souvent dégradés ou pollués, pour de nouveaux usages urbains, économiques, sociaux ou environnementaux.

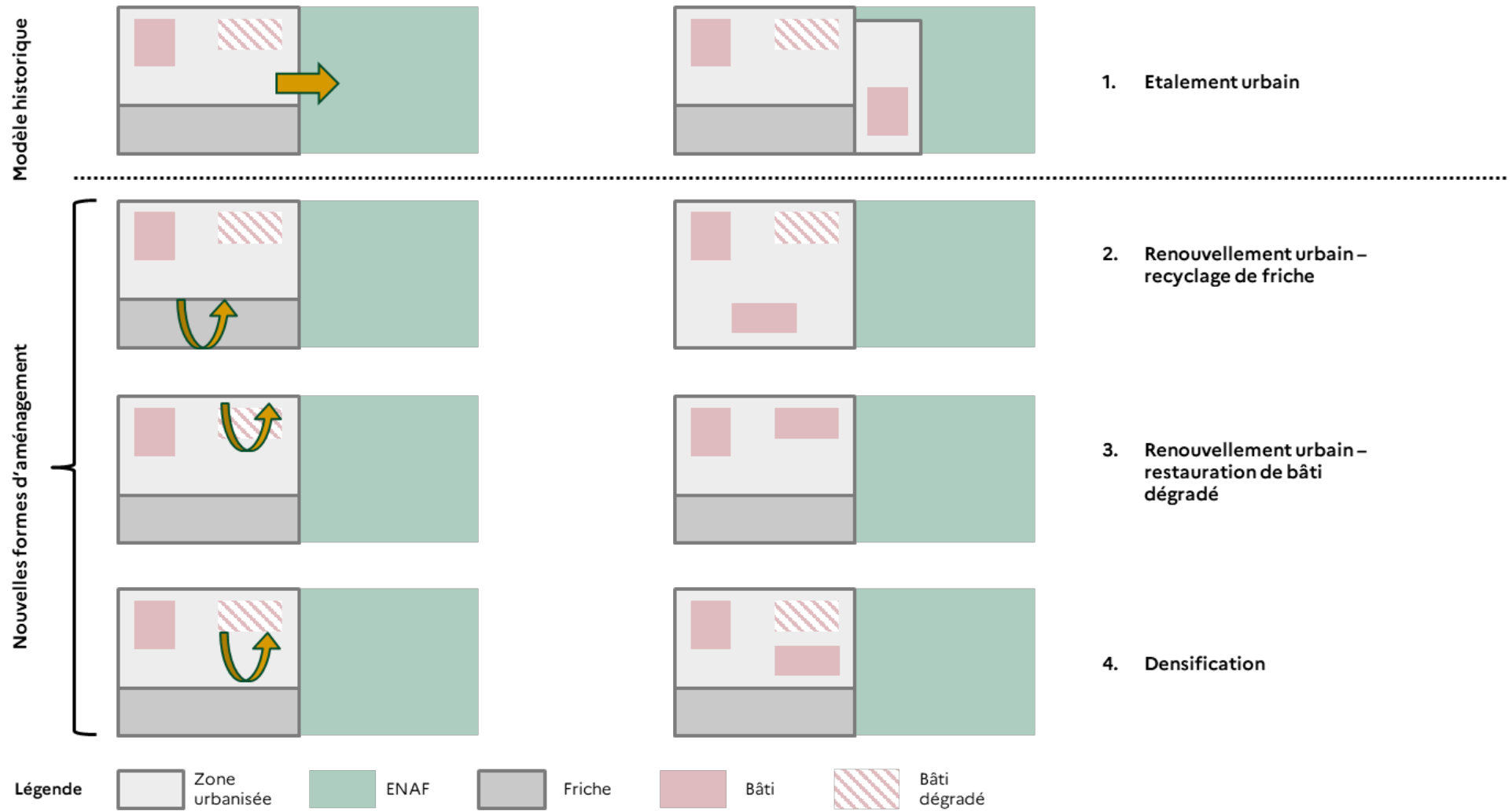
<sup>16</sup> La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi « SRU »), en limitant la possibilité de fixer une taille minimale aux terrains constructibles encourage la densification des espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement.

<sup>17</sup> La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi Elan ») propose quant à elle des mesures visant à faciliter la transformation de bureaux en logements et crée les « opérations de revitalisation des territoires » (ORT), qui s'accompagnent de mesures favorisant la rénovation de l'habitat, la suspension des autorisations d'implantation de surfaces commerciales en périphérie et l'instauration d'un droit de préemption urbain renforcé.

<sup>18</sup> Moyenne observée sur la période 2005-2013. Cf. Albizatti C., Poulhes M. et Parraud J. S., « Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 », Insee Références, décembre 2017.

<sup>19</sup> Cerema, « Analyse de la consommation, d'espaces », mai 2024.

Graphique 4 : Représentation simplifiée du modèle historique d'extension et des nouvelles formes d'aménagement (renouvellement et densification)



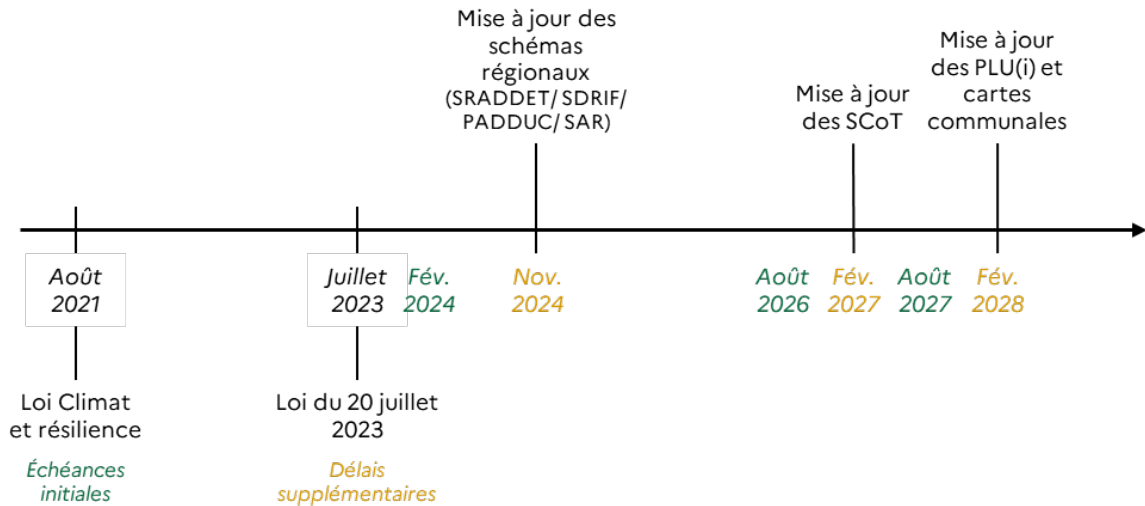
Source : Mission.

**Du point de vue des opérateurs de l'aménagement, qui ont progressivement intégré cette évolution, la transition vers ce nouveau modèle ne s'apparente pas à une rupture brutale.** Les opérations d'aménagement s'inscrivent en effet dans un temps long, souvent compris entre 10 et 20 ans - en tenant compte de la durée des procédures réglementaires et de la réalisation des études et des travaux - de sorte que les effets ne sont pas immédiatement perceptibles. Ce temps long est compatible avec les échéances - elles-mêmes de long terme - fixées par la trajectoire ZAN.

Cette transition ne modifie fondamentalement ni la structure des modèles économiques de l'aménagement et de la construction ni la nature des coûts supplémentaires des interventions en renouvellement urbain (bien qu'elle puisse modifier leurs niveaux respectifs, cf. 1.3.1).

**En revanche, du point de vue des collectivités territoriales, la loi « Climat et résilience » impose un travail nouveau, concentré sur une période plus resserrée :** la mise à jour des documents de planification et d'urbanisme, qui doivent territorialiser les objectifs nationaux de sobriété foncière (cf. annexe IV). Le calendrier de mise à jour des différents schémas, présenté dans le graphique 5, prévoit en effet que l'ensemble des documents d'urbanisme intègrent le ZAN d'ici février 2028.

**Graphique 5 : Calendrier de mise à jour des schémas de planification prévu par la loi**



*Source : Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « Loi Climat et résilience ») modifié par la loi n° 2021-630 du 20 juillet 2023.*

## 1.2. À structure fiscale inchangée, l'effet du ZAN sur les ressources fiscales des collectivités territoriales est limité

### 1.2.1. Le ZAN ne limite pas l'activité de construction en tant que telle

**La limitation des possibilités d'extension urbaine ne doit pas être confondue avec la limitation de la construction ;** en effet, la construction peut être réalisée en renouvellement, densification ou surélévation, sans artificialisation des sols. La limitation de l'extension urbaine imposée par la trajectoire de sobriété foncière ne se traduit donc pas mécaniquement par une contraction des bases fiscales des collectivités territoriales (qui sont assises sur les valeurs locatives des m<sup>2</sup> possédés ou occupés) et donc de leurs ressources financières.

**Le ZAN ne limite pas la production de logements ou d'activités économiques en tant que telle**, mais oriente en revanche la production de ces nouvelles surfaces de plancher dans les zones urbaines existantes plutôt qu'en extension. Ce sont donc les conditions d'occupation de l'espace - et non les surfaces de construction - qui sont modifiées par le ZAN.

Certaines activités ne sont d'ailleurs pas ou peu soumises au ZAN, comme l'industrie, qui bénéficie d'une partie de l'enveloppe de 12 500 ha des PENE (cf. encadré 1) et pourrait bénéficier d'une enveloppe de 10 000 hectares spécifiquement réservée aux projets industriels<sup>20</sup>.

**À volume de construction donné, la trajectoire de sobriété foncière suppose toutefois une augmentation suffisamment rapide de « l'efficacité de la construction »** - notion définie par le Cerema qui correspond à la combinaison de la densité et du taux de renouvellement<sup>21</sup>. Le Cerema estime que l'efficacité de la construction a augmenté de 30 % en dix ans : un hectare consommé permet de construire 2 435 m<sup>2</sup> de bâti en 2022, contre 1 950 m<sup>2</sup> en 2011. Ce rythme est toutefois inférieur à celui imposé par la trajectoire de sobriété foncière pour respecter le jalon intermédiaire de 2031. À supposer que la trajectoire de sobriété foncière soit respectée mais que le rythme de densification et de renouvellement (et donc celui de l'efficacité de la construction) ne soit pas suffisant, il pourrait y avoir une réduction de l'activité de construction.

### **1.2.2. La dépendance fiscale des collectivités territoriales à la construction neuve est limitée du fait d'un double effet de composition budgétaire de leurs ressources et de composition du parc de locaux résidentiels et tertiaires**

**La dépendance fiscale des collectivités territoriales à la construction neuve est théoriquement limitée pour deux raisons** (cf. annexe I) :

- ◆ effet de composition budgétaire pur : hormis pour le bloc communal, la part de la fiscalité directe locale (toutes taxes confondues, qu'elles aient ou non un lien direct avec la construction neuve) dans les ressources de fonctionnement des collectivités territoriales est de plus en plus faible ; en 2023, elle représente respectivement 46 % et 40 % des recettes de fonctionnement des communes et des intercommunalités ; cette part est nettement plus faible pour les départements (moins de 1 %) et pour les régions (3 %) ;
- ◆ effets combinés de composition budgétaire et de composition du parc existant : pour le bloc communal, la fiscalité locale repose principalement sur la taxation du stock de foncier bâti [en 2023, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) représentait 87 % de la fiscalité directe locale des communes, soit 42 % de leurs recettes de fonctionnement] ; or les volumes annuels de construction neuves sont faibles au regard du stock de constructions existantes et déjà taxées (cf. annexe I) ; en ce qui concerne l'habitat, le volume annuel de construction neuve (entre 300 000 et 350 000 logements/an) représente seulement entre 1 et 2 % du parc existant (38 millions de logements en 2023<sup>22</sup>).

**Des travaux empiriques confirment cette faible dépendance fiscale des collectivités territoriales à la construction neuve** (cf. annexe I).

---

<sup>20</sup> Cette mesure est prévue par le projet de loi dit « simplification de la vie économique » adopté en première lecture par le Sénat le 22 octobre 2024, puis par l'Assemblée nationale le 17 juin 2025, et qui est actuellement examiné en commission mixte paritaire.

<sup>21</sup> Cerema, Analyse de la consommation d'espaces, mai 2024.

<sup>22</sup> Insee-SDES, Estimations annuelles du parc de logements au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

Selon une première étude<sup>23</sup>, à l'échelle nationale, les recettes fiscales liées aux nouveaux locaux construits en extension (hors des tissus urbains et des zones d'activité) sont limitées : elles représentent 0,2 % des recettes annuelles de la TFPB (par an sur la période 2011-2021), qui elle-même ne représente que 42 % des recettes de fonctionnement du bloc communal. La part des recettes potentielles liées aux nouveaux locaux dans les recettes de fonctionnement varie cependant selon les territoires (cf. annexe I).

Une autre étude<sup>24</sup>, ciblée sur le département de la Haute-Garonne et sur la production de locaux résidentiels, démontre qu'une augmentation de 1 % du parc de logement existant se traduirait en moyenne par une augmentation des recettes de fonctionnement des communes de + 0,35 %. La production de logements neufs fait donc bien croître les recettes, mais dans une proportion relativement limitée - la construction neuve ne représentant elle-même que 1,8 % du parc existant en Haute-Garonne.

**Cette deuxième étude montre que la sensibilité des finances communales au ZAN est susceptible d'être un peu plus élevée dans les espaces péri-urbains**, pour lesquels la dynamique d'artificialisation est par ailleurs plus forte, et le niveau d'efficacité de la construction (définie comme le ratio entre le nombre de m<sup>2</sup> de logements autorisés et le nombre de m<sup>2</sup> de sols artificialisés pour l'habitat) le plus faible. Une approche territorialisée est par conséquent nécessaire.

### 1.3. Ce changement de modèle de l'aménagement génère toutefois des coûts supplémentaires, avec des capacités d'absorption variables selon les territoires

#### 1.3.1. Les opérations de renouvellement urbain sont essentiellement déficitaires

Le modèle de développement par extension urbaine permet généralement de garantir l'équilibre financier des opérations d'aménagement (cf. 1.1.1).

À l'inverse, **les opérations de renouvellement urbain présentent un profil essentiellement déficitaire, du fait d'une inadéquation entre les dépenses et les recettes opérationnelles :**

- ◆ (i) les coûts opérationnels sont significativement plus élevés ;
- ◆ (ii) les recettes sont contraintes par la dynamique des prix sur les marchés de l'immobilier.

**Le déficit moyen est d'environ 750 k€/ha** (cf. annexe II).

(i) Les dépenses liées à l'acquisition et à la remise en état du foncier constituent le principal poste de coût des opérations en renouvellement. Selon le type d'opération considéré (recyclage de friche, restauration de bâti dégradé, etc.), le poids du foncier (acquisition et remise en état) représente entre 35 % et 45 % du total des dépenses<sup>25</sup>, contre 15 % en moyenne pour des opérations en extension (les postes de coûts par type d'opération sont détaillés dans l'annexe II).

---

<sup>23</sup> L. Casanova, A. Grandclément, « Les recettes fiscales de l'artificialisation avant le ZAN : quelles retombées et quelles inégalités entre territoires locaux ? », travaux en cours à la date de la mission.

<sup>24</sup> V. Lasserre, A. Coulondre, « Quelle sensibilité des finances locales à la construction résidentielle ? Les recettes des collectivités locales face à la réglementation ZAN », mai 2025.

<sup>25</sup> Les dépenses liées à la remise en état du foncier augmentent en fonction du niveau de pollution dans le sol ainsi que de la nécessité ou non de réaliser des travaux de démolitions ou de désamiantage.

## Rapport

(ii) Les recettes opérationnelles - en extension comme en renouvellement - sont quant à elles fortement contraintes par les dynamiques des marchés immobiliers, et ne peuvent donc pas s'ajuster librement au niveau des dépenses engagées. En effet, le prix de cession du foncier aménagé dépend directement du prix de sortie de l'immobilier, c'est-à-dire du prix auquel les logements ou locaux produits pourront être commercialisés. Or, ce prix de sortie est lui-même déterminé par la capacité financière des acquéreurs, qui constitue une limite indépassable.

Cette limite varie selon deux paramètres principaux :

- ◆ le niveau de tension du marché local :
  - dans les zones tendues (métropoles, grandes agglomérations, zones touristiques et littorales), la demande solvable est plus forte, ce qui permet de tirer les prix vers le haut, jusqu'à la limite des capacités d'achat des ménages ou des investisseurs ;
  - à l'inverse, dans les territoires peu dynamiques ou en déprise, et même avec une offre au plus près des besoins, la faiblesse de la demande solvable empêche toute valorisation significative ;
- ◆ les choix urbanistiques et programmatiques :
  - la composition du programme (répartition entre logements libres, logements sociaux, locaux d'activité, *etc.*) influence directement les recettes attendues, dans la mesure où chaque catégorie de produit présente un niveau de valorisation différent ;
  - la densité de construction constitue un levier d'ajustement important : plus le programme est dense, plus le nombre de mètres carrés cessibles augmente, ce qui accroît mécaniquement les recettes globales de l'opération. Le niveau de densification des opérations doit cependant être apprécié en fonction de son impact sur la qualité globale de l'opération et de son acceptabilité sociale, notamment par les riverains et les habitants du secteur, au risque de ne pas pouvoir être mise en œuvre.

### **1.3.2. En moyenne, la contribution directe ou indirecte de la puissance publique (État, et collectivités locales) nécessaire pour compenser le déficit des opérations représente près de 30 % des recettes**

Dans les marchés immobiliers dynamiques, généralement situés dans des territoires attractifs (grandes métropoles, bassins d'emploi, secteurs touristiques...), les valeurs de sortie peuvent permettre d'équilibrer certaines opérations d'aménagement ciblées. Toutefois la majorité des projets nécessitent des subventions d'équilibre versées par l'État ou les collectivités. Ces aides sont indispensables pour garantir une mixité programmatique (logements sociaux, locaux d'activité, *etc.*) et maintenir une qualité urbaine et architecturale satisfaisante, notamment en assurant un équilibre entre les espaces bâtis et non bâtis.

À l'inverse, dans les territoires peu dynamiques ou en déprise, où la demande solvable est structurellement faible, les prix de sortie ne permettent pas de couvrir les coûts de production, même pour des opérations optimisées. La faible valeur du foncier initial - souvent obsolète, dégradé ou pollué - ne permet pas de compenser ce déséquilibre, d'autant qu'un prix de cession ne peut pas être négatif. Dans ces conditions, le recours à une subvention d'équilibre devient systématique pour assurer la faisabilité économique des projets, en particulier ceux relevant du renouvellement urbain.

## Rapport

**Des efforts significatifs ont été engagés ces dernières années par les opérateurs pour améliorer l'équilibre économique des opérations d'aménagement** (densification des programmes de construction, cession des charges foncières sous forme de macro-lots, mise en place de montages en dissociation foncier/bâti, *etc. cf. annexe II*). Des marges de progression demeurent, notamment en matière de rationalisation des coûts d'ingénierie (réduction des doublons d'études ou de maîtrise d'œuvre) et d'allègement des coûts de construction (*via* des procédés industrialisés, la simplification des équipements ou la standardisation de certains composants).

**Ces leviers d'optimisation ne sont toutefois pas aisés à mettre en œuvre et surtout ne suffisent pas à compenser le déséquilibre des bilans en renouvellement urbain.** En ce qui concerne les lauréats de la mesure « recyclage foncier » du fonds vert, ce déficit est de l'ordre de 750 k€/ha (*cf. annexe II*). En conséquence, le recours à des financements publics – État ou collectivités – reste indispensable pour assurer la faisabilité économique des opérations.

**En moyenne, la contribution directe ou indirecte de la puissance publique** (État et collectivités territoriales) **pèse près de 30 % dans l'équilibre direct des opérations**, ce taux pouvant varier selon les contextes locaux (*cf. annexe II*). Les collectivités locales peuvent également contribuer indirectement en prenant en charge certaines dépenses (acquisition de foncier, aménagement de voiries ou d'espaces publics...); ces dépenses ne figureront cependant pas dans les bilans des opérations d'aménagement, mais uniquement dans le budget des collectivités (*cf. graphique 6*).

**Graphique 6 : Représentation simplifiée d'un bilan d'opération d'aménagement et des dépenses et recettes portées directement par le budget de la collectivité locale**

Bilan de l'opération d'aménagement	
Dépenses	Recettes
<ul style="list-style-type: none"><li>• Etudes</li><li>• Acquisition et remise en état de foncier</li><li>• Travaux</li><li>• Frais financiers</li><li>• Rémunérations</li><li>• Taxes et participations de l'aménageur</li><li>• Frais divers</li></ul>	<p>Charges foncières (cessions)</p> <p>Subventions d'équilibre (≈ 30 % des recettes)</p>

Budget collectivité locale	
Dépenses	Recettes
<ul style="list-style-type: none"><li>• Travaux de renforcement des équipements et espaces publics</li><li>• Charges de fonctionnement et d'entretien</li></ul> <p>Subventions d'équilibre</p>	<p>Taxe d'aménagement ou participation de l'aménageur</p>

*Source : Mission.*

**1.3.3. La mission a simulé plusieurs scénarios, qui permettent d'approcher le niveau des coûts devant être absorbés pour respecter la trajectoire de sobriété foncière en fonction du niveau de densification des opérations en extension et en renouvellement**

Pour évaluer le niveau des coûts devant être absorbés pour respecter la trajectoire de sobriété foncière et en particulier le jalon intermédiaire de 2031, la mission a adopté la méthode suivante (présentée de manière plus détaillée dans l'annexe II) :

- ◆ la mission a calculé l'effort supplémentaire de renouvellement urbain, exprimé en hectares, à accomplir sur la période 2025-2031 pour respecter l'objectif intermédiaire de division par deux de la consommation d'ENAF ; le rythme de réduction de la consommation d'ENAF n'ayant pas été respecté sur les quatre dernières années (2021, 2022, 2023 et 2024), l'effort à accomplir sur la période 2025-2031 est d'autant plus important (*cf.* tableau 1) ;
- ◆ cet effort supplémentaire est modulé en fonction d'hypothèses de densification des opérations en extension d'une part (scénario le plus coûteux : densité inchangée ; scénario le moins coûteux : densité multipliée par trois) et en renouvellement (scénario le plus pessimiste : densité inchangée ; scénario le plus optimiste : augmentation de 20 %) ; les hypothèses sur le facteur de densification de l'extension d'une part et d'une renouvellement d'autre part sont distinctes, car les opérations en renouvellement urbain sont d'ores-et-déjà trois fois plus denses que les opérations en extension (*cf.* annexe II) ;
- ◆ pour convertir cet effort annuel, exprimé en hectares, en un coût annuel, exprimé en millions d'euros, la mission a considéré que ce coût était le produit de cet effort annuel multiplié par le déficit moyen par hectare des opérations en renouvellement urbain.

Le résultat de ces simulations est présenté dans le tableau 2.

## Rapport

**Tableau 1 : Evaluation de l'effort supplémentaire de renouvellement urbain nécessaire pour atteindre le jalon intermédiaire de 2031 (en ha/an)**

Effort supplémentaire de renouvellement urbain (en ha/an)		Effort de densification en extension		
		× 1 (densité inchangée)	× 2	× 3
Effort de densification en renouvellement	× 1 (densité inchangée)	4 500	2 500	500
	× 1,1 (+10 %)	3 000	1 000	0
	× 1,2 (+20 %)	1 600	0	0

*Source : Mission.*

**Tableau 2 : Evaluation de l'effort financier induit par le renouvellement urbain supplémentaire nécessaire pour atteindre le jalon intermédiaire de 2031 (en M€/an)**

Coût supplémentaire estimé (en M€/an)		Effort de densification en extension		
		× 1 (densité inchangée)	× 2	× 3
Effort de densification en renouvellement	× 1 (densité inchangée)	3 430	1 905	379
	× 1,1 (+10 %)	2 309	783	0
	× 1,2 (+20 %)	1 187	0	0

*Source : Mission.*

**À densité inchangée des opérations en renouvellement et en extension, l'effort de renouvellement urbain supplémentaire représente un surcoût de 3,4 Md€ par an sur la période 2025-2031.**

**Un scénario central de doublement de la densité pour les opérations en extension (encore autorisées de manière résiduelle jusqu'en 2050) et d'augmentation de 10 % pour celles en renouvellement représenterait un coût annuel d'environ 800 M€/an.**

**Ces hypothèses de densification sont accessibles.** En renouvellement urbain, où la densité est en moyenne trois fois plus élevée qu'en extension, il existe encore de nombreuses marges en densification horizontale et verticale (hauteur des bâtiments). Dans les zones d'extension, où la densité moyenne reste très faible, notamment en habitat, (51 % de la consommation d'ENAF portée par des opérations de moins de huit logements à l'hectare, et une densité moyenne située autour de dix logements à l'hectare), la densité pourrait aisément être doublée sans pour autant dégrader la qualité de l'habitat.

## 2. Face à ces surcoûts, plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour faciliter la mise en œuvre du ZAN

### 2.1. Les propositions de la mission poursuivent quatre finalités et incluent notamment la création d'un fonds de soutien à la sobriété foncière

#### 2.1.1. Les outils proposés par la mission sont à la fois de nature réglementaire, budgétaire et fiscale

Dans la mesure où l'effet du ZAN sur les finances locales est limité, à structure fiscale inchangée, **la mission s'est essentiellement attachée à proposer des outils permettant de limiter et d'absorber les coûts supplémentaires induits par la trajectoire de sobriété foncière.** Ces outils sont de trois natures distinctes :

- ◆ (i) fiscale ; ces outils doivent en premier lieu être conçus comme des instruments de rendement - pour financer les coûts supplémentaires induits par le ZAN - et non comme des leviers incitatifs ;

En effet, chercher à orienter à la fois les comportements des acteurs économiques et ceux des collectivités territoriales *via* une taxe perçue par ces dernières est inefficace : dans une logique de rendement, les collectivités pourraient être incitées à privilégier les comportements les plus taxés, donc potentiellement les plus artificialisants, car davantage générateurs de recettes. De manière ponctuelle la mission formule des propositions sur des outils fiscaux incitatifs à destination des acteurs économiques (propriétaires de terrains et opérateurs de l'aménagement).

Par ailleurs, afin de ne pas accroître inutilement et de manière inappropriée la pression fiscale, la mission a sélectionné des dispositifs existants, créés antérieurement à la trajectoire ZAN mais susceptibles, de par leur lien avec l'écosystème de l'aménagement urbain, d'être réorientés à cette fin. La mission s'est également attachée à rechercher une simplification de des mesures pour lesquelles le taux de recours est aujourd'hui trop limité.

- ◆ (ii) budgétaire ; la mission formule des propositions à la fois sur les outils existants (en proposant selon les cas une pérennisation et/ou un meilleur ciblage) et sur la constitution d'un fonds de soutien à la sobriété foncière présenté *infra* ;
- ◆ (iii) réglementaire ; les propositions de nature réglementaire visent en particulier à favoriser la densification (variable clé pour limiter les surcoûts de la sobriété foncière), la régulation du prix du foncier et le portage.

**Les propositions qui suivent sont proposées par grande finalité plutôt que par nature d'instrument, afin de permettre une meilleure priorisation de l'action publique :**

- ◆ finalité n° 1 : optimiser l'usage du stock de foncier déjà artificialisé, en luttant contre la vacance, en favorisant la mobilisation des friches ainsi que la densification ;
- ◆ finalité n° 2 : conserver les usages et les services rendus par les espaces naturels, agricoles et forestiers, notamment en renforçant les contraintes sur la transformation du foncier non bâti et sur l'extension d'une part ;
- ◆ finalité n° 3 : soutenir l'absorption des coûts induits par l'effort supplémentaire de renouvellement urbain nécessaire pour respecter la trajectoire de sobriété foncière, en allégeant les coûts d'acquisition et de remise en état du foncier et en favorisant le portage en amont et en aval des opérations ;
- ◆ finalité n° 4 : renforcer le pilotage de la politique publique et sa territorialisation, avec un accompagnement différencié des territoires.

## Rapport

La problématique de la compensation par renaturation est à apprécier non pas à l'échelle des projets mais à celle de la planification territoriale (cf. annexe IV) et ne nécessite pas la mise en place d'un d'outil spécifique au cours de la présente décennie : il est en effet possible de respecter le jalon intermédiaire de 2031 (division par deux du rythme de consommation d'ENAF) sans avoir besoin de renaturer des espaces artificialisés. Elle ne fait par conséquent l'objet d'aucune proposition.

### 2.1.2. La mission recommande la création d'un « fonds de soutien à la sobriété foncière », dont la gouvernance serait confiée au Comité des finances locales

**La mission a considéré que le bloc communal (communes et intercommunalités) devait être au cœur de la mise en œuvre de cette politique publique**, afin d'en renforcer l'efficacité. Elle propose donc de le soutenir à travers un nouveau fonds dédié, le « fonds de soutien à la sobriété foncière », dont la gouvernance serait confiée au Comité des finances locales (CFL) et l'instruction des dossiers financés réalisée au niveau régional.

L'objet premier de ce fonds serait de financer une partie des coûts supplémentaires induits par l'effort accru en termes de renouvellement urbain. **Le taux de subventionnement du fonds pourrait être fixé à 25 % du déficit des projets financés** (qui correspond au taux de subvention de la mesure « recyclage foncier » du fonds vert). La prise en charge du reste du déficit serait répartie entre les collectivités, l'État (*via* notamment la mesure « recyclage foncier » du fonds vert pour les projets de recyclage de friches), l'Union européenne ainsi que les différents acteurs de la chaîne de l'aménagement (en comprimant leurs marges).

**Ce fonds serait alimenté par les recettes fiscales résultant des propositions de la mission.**

Le fonctionnement de ce fonds serait le suivant (cf. graphique 7). En fonction des propositions fiscales retenues par le législateur, tout ou partie des recettes fiscales identifiées par la mission abonderaient un fonds national, qui serait lui-même divisé en enveloppes régionales. L'échelon régional de ces enveloppes serait cohérent avec le rôle joué par les schémas régionaux dans la territorialisation du ZAN (cf. annexe IV).

La répartition du produit entre les différentes enveloppes pourrait être réalisée annuellement par le comité des finances locales (CFL), qui assure déjà des missions similaires de répartition (ex : répartition du produit des amendes de police au bloc communal ; répartition du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements).

Ces enveloppes régionales comporteraient trois sous-enveloppes :

- ◆ deux sous-enveloppes, dont les parts respectives pourraient être pré-réparties par le CFL ou bien réparties par le conseil régional, en tenant compte de différents critères :
  - une sous-enveloppe pour les communes urbaines, correspondant aux niveaux de densité INSEE 1 à 4 (1-grands centres urbains, 2-centres urbains intermédiaires, 3-petites villes, 4-ceintures urbaines) ;
  - une sous-enveloppe pour les communes rurales, correspondant aux niveaux de densité INSEE 5 à 7 (5-bourgs ruraux, 6-communes rurales à habitat dispersé, 7-communes rurales à habitat très dispersé) ;
- ◆ une sous-enveloppe « ingénierie », qui pourrait par exemple représenter 5 % de l'enveloppe régionale.

## Rapport

La distinction entre deux sous-enveloppes en fonction de la densité permettrait d'éviter que l'entièreté du fonds finance les projets des communes les plus actives et les mieux outillées (les communes urbaines). Les communes rurales auront un effort important à faire en matière de renouvellement ; la garantie communale introduite par la loi du 20 juillet 2023<sup>26</sup> ne suffira pas à couvrir leur rythme passé de consommation d'ENAF (*cf.* annexe IV).

Les deux premières sous-enveloppes seraient instruites au niveau régional (services de l'État ou directions régionales de l'ADEME par exemple) et permettraient de financer les projets suivants :

- ◆ des projets de renouvellement urbain ; l'attribution au fil de l'eau (aides de gré à gré) plutôt que par appel à projets (AAP) serait à privilégier, dans la mesure où les AAP nécessitent des capacités d'ingénierie que n'ont pas les territoires les moins dotés en capacité d'ingénierie, qui constituent le cœur de cible des outils proposés par la mission ;
  - les aides permettraient le financement d'une partie du déficit opérationnel (par exemple 25 %) ;
  - à la différence de la mesure « recyclage foncier » du fonds vert, les aides ne financeraient pas uniquement des projets de recyclage de friches, mais de manière générale des projets en renouvellement (restauration de bâti dégradé démolition/reconstruction, *etc.*) ; l'un des critères d'éligibilité pourrait être la part représentée par le coût d'acquisition du foncier dans le bilan d'opération (un seuil minimal pourrait être défini à cette fin) ;
  - pour éviter les effets d'éviction, les aides ne pourraient être accordées que sous réserve d'une participation minimale de la collectivité lorsque celle-ci est maître d'ouvrage (par exemple 20 % du montant total des subventions publiques) ;
- ◆ des projets expérimentaux, comme par exemple la remise sur le marchés de logements vacants de longue durée en zone non tendue ou encore la réalisation d'opérations de renaturation.

La sous-enveloppe « ingénierie » permettrait par exemple de financer des prestations de bureaux d'études et des soutiens ponctuels pour la mise à jour des documents d'urbanisme ou l'élaboration d'une stratégie foncière de long terme, ainsi que des appuis aux montages opérationnels des projets dans les territoires les moins outillés, à savoir les petites villes et les communes rurales (*cf.* annexe IV).

**Proposition n° 2 : Créer un fonds de soutien à la sobriété foncière, alimenté par le produit des recettes fiscales identifiées par la mission, visant à soutenir des projets de renouvellement urbain et à accompagner les territoires les moins dotés en capacité d'ingénierie.**

**Si l'ensemble des mesures fiscales proposées par la mission dans la suite du rapport étaient mises en œuvre, elles permettraient de générer un montant de l'ordre de 700 à 800 M€ par an de recettes supplémentaires pouvant alimenter le fonds (*cf.* tableau 3).**

Certaines de ces recettes seraient amenées à décroître dans le temps car elles résultent de mesures fiscales visant à orienter les comportements (cas notamment de la fusion des deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles ou de l'institution d'une surtaxe d'aménagement sur les opérations en extension).

---

<sup>26</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

## Rapport

**Tableau 3 : Estimation des recettes supplémentaires générées par la mise en œuvre des mesures fiscales proposées par la mission**

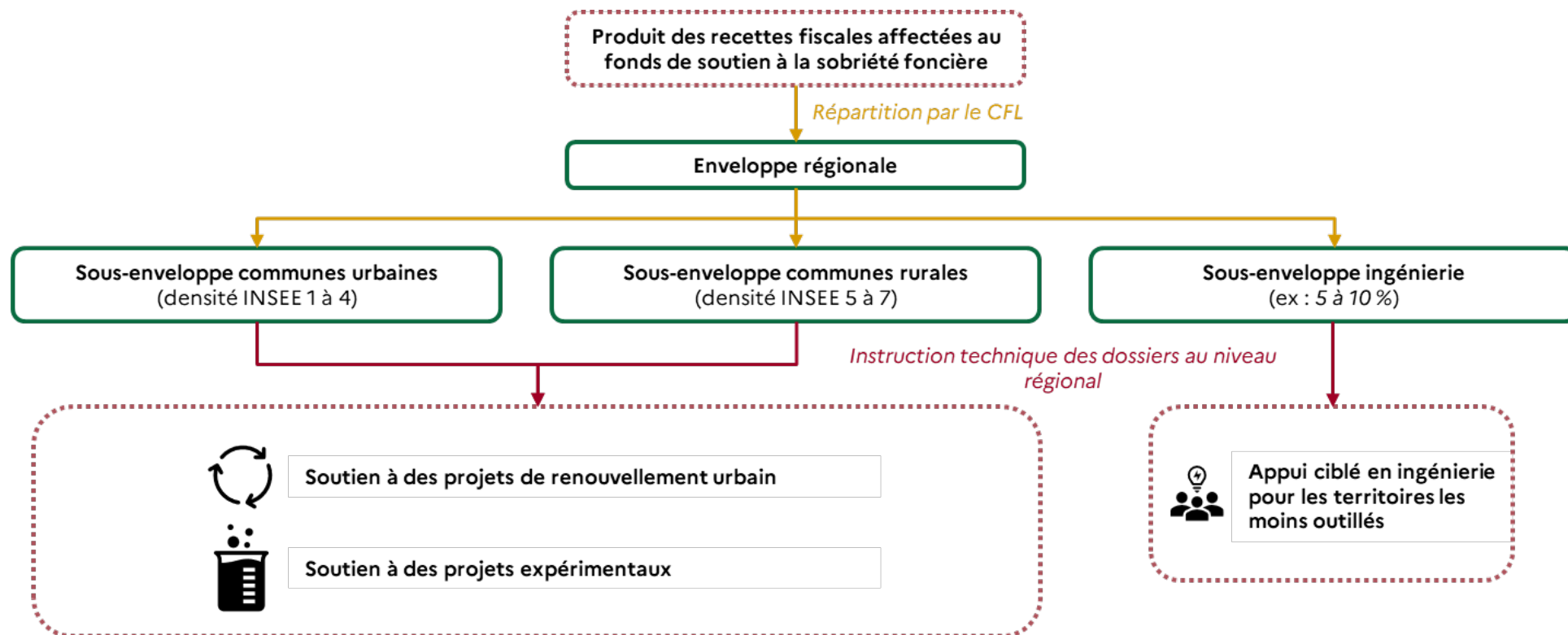
<b>Propositions</b>	<b>Recettes supplémentaires estimées (en M€/an)</b>
Fusion des taxes sur la vacance des logements (TLV/THLV) en une taxe communale et affectation au fonds de soutien à la sobriété de 10 % des recettes supplémentaires générées par la généralisation	40
Généralisation à l'ensemble du territoire de la taxe sur les friches commerciales (TFC)	70
Élargissement du périmètre de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux entrepôts commerciaux	170
Institution 1/d'une surtaxe de taxe foncière (TFPB) pour les propriétaires de foncier commercial <b>OU</b> 2/ d'une quote-part imposable d'impôt sur les sociétés (IS) sur la dépense fiscale applicable aux sociétés d'investissement immobilier côté (SIIC)	110
Fusion des deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles	230
Institution d'une surtaxe d'aménagement sur les opérations en extension	170
<b>Total</b>	<b>790</b>

*Source : Mission.*

La mobilisation de l'ensemble de cette ressource serait nécessaire dans un scénario où la densité des opérations en renouvellement et en extension resterait inchangée. Dans le scénario central, avec un taux de subventionnement des déficits de projets de 25 % et en allouant un fraction de l'enveloppe à de l'ingénierie ciblée sur certains territoires, la mobilisation d'un peu plus d'un quart de la ressource suffirait (soit environ 200 M€/an) ; dans le cas où une plus large partie des propositions fiscales de la mission serait mise en œuvre, il serait possible d'augmenter le taux de subventionnement du fonds, ce qui allègerait le poids supporté par les collectivités territoriales.

## Rapport

Graphique 7 : Présentation du fonctionnement du fonds de soutien à la sobriété foncière



Source : Mission.

## 2.2. L'optimisation de l'usage des fonciers déjà artificialisés permet de répondre à une partie des besoins en logements et en activités économiques sans consommer de nouveaux espaces

### 2.2.1. La densification des opérations d'aménagement doit être encouragée

Certaines incitations à l'optimisation de l'usage des sols sont aujourd'hui prévues par le code de l'urbanisme. En particulier, l'article L. 151-26 du code de l'urbanisme prévoit que « *le règlement [du document d'urbanisme] peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions.* »

L'article II quater -introduit par amendement au Sénat - de la proposition de simplification du droit de l'urbanisme et du logement déposée par le député Harold Huwart, et qui doit être examinée à l'Assemblée nationale à la rentrée parlementaire, élargit la possibilité pour un règlement d'urbanisme d'imposer une densité minimale à tout le territoire (suppression de la condition de proximité des transports collectifs) voire de rendre obligatoire une densité minimale par secteur.

La densification des opérations étant un facteur-clé pour limiter les coûts induits par un effort supplémentaire de renouvellement urbain (*cf.* simulations présentées au 1.3.3), la mission préconise d'étendre effectivement l'instauration d'une densité minimale sur l'ensemble du territoire couvert par le règlement d'urbanisme. Cette densité minimale pourrait par exemple être définie en référence à la densité moyenne de la commune. Au regard du retard pris au cours des trois dernières années dans l'effort de réduction de la consommation d'ENAF, la mission préconise de rendre obligatoire l'instauration de cette densité minimale par secteurs.

**Proposition n° 3 : Modifier le code de l'urbanisme pour rendre obligatoire (et *a minima* permettre) la fixation par le règlement d'urbanisme d'une densité minimale de constructions pour chaque secteur, en référence à la densité moyenne de la commune.**

### 2.2.2. La mission préconise la fusion des deux taxes pesant sur la vacance de logements et la généralisation progressive à l'ensemble du territoire, avec affectation d'une fraction des recettes nouvelles au fonds de sobriété foncière

**En 2021, la France (hors Mayotte) comptait 3,1 millions de logements vacants, soit un taux de vacance de 8,3 %<sup>27</sup>, en croissance continue depuis 20 ans. Ce taux est plus bas lorsqu'on considère uniquement les logements vacants depuis plus d'un an (environ 4 %) ou depuis plus de deux ans (environ 3 %) <sup>28</sup>.**

---

<sup>27</sup> SDES, Chiffres clés du logement, édition 2022.

<sup>28</sup> Trésor-Eco, « Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant », juillet 2024.

**Le régime actuel d'imposition des logements vacants repose sur un système dual.** Deux dispositifs coexistent, qui s'appliquent selon la localisation du bien (*cf.* annexe I) :

- ◆ dans les zones tendues, la taxe sur les logements vacants (TLV) s'applique de plein droit dès la première année de vacance volontaire, avec un taux majoré à partir de la deuxième année ; elle est affectée au budget de l'État ; le produit de cette taxe était de 323 M€ en 2024 ;
- ◆ dans les zones non tendues, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) peut être instituée par délibération de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de logement ; elle s'applique uniquement à partir de la deuxième année de vacance volontaire et est affectée au budget local ; le produit de cette taxe était de 92 M€ en 2024.

**Ce système dual, complexe dans son principe et dans sa mise en oeuvre tant pour les collectivités que pour les contribuables et l'administration fiscale, ne permet pas de lutter contre la vacance sur l'ensemble du territoire, dès lors qu'une partie de celui-ci n'est couverte ni par la TLV, ni par la THLV** (les zones non tendues dans lesquelles les communes n'ont pas institué de THLV).

**Pour remédier à cette absence de lisibilité et renforcer la taxation de la vacance, la mission propose de généraliser de manière progressive un dispositif fiscal unique à l'échelle nationale, sous la forme d'un impôt local (« THLV élargie »).** Cette généralisation doit être progressive pour ne pas pénaliser trop brutalement les contribuables des communes situées en zone non tendue et qui n'avaient jusque-là pas mis en place de THLV. Elle pourrait se faire parallèlement à la montée en charge de l'effort de sobriété foncière et de la mesure de ses impacts sur la reconfiguration des zones de tension immobilière.

Ce dispositif fiscal unique s'appliquerait de droit, avec un taux voté par la collectivité concernée (commune ou EPCI), dans le cadre d'un encadrement législatif prévoyant un taux plancher (par exemple celui de la TLV actuelle) et un taux plafond (celui de la taxe sur les résidences secondaires - THRS), afin d'éviter une baisse de pression fiscale dans les zones tendues, actuellement couvertes par la TLV. En zone non tendue, la taxe ne serait perçue qu'après deux années de vacance volontaire (comme dans le cas de l'actuelle THLV).

**Sur le plan budgétaire, la mission recommande la mise en place d'un mécanisme de compensation de l'État pour neutraliser la perte liée à la suppression de la TLV.** Ce dispositif, dont les modalités restent à définir, pourrait par exemple prendre la forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ou encore de la non-compensation de la centralisation de certaines taxes évoquées *infra*. Il viserait :

- ◆ d'une part à compenser la perte de recettes pour l'État liée à la suppression de la TLV (environ 300 M€, dans la mesure où le rendement était de 323 M€ en 2024) ;
- ◆ d'autre part à abonder le fonds de soutien à la sobriété foncière à hauteur d'une fraction des recettes nouvelles issues de la généralisation de la taxation progressive de la vacance à l'ensemble du territoire (estimées à environ 400 M€, *cf.* annexe I) ; capter 10 % de ces recettes reviendrait à abonder le fonds à hauteur de 40 M€ par an.

**Proposition n° 4 : Fusionner les deux taxes pesant sur la vacance en créant un dispositif fiscal unique, progressivement généralisé à l'ensemble des collectivités et affecté à ces dernières, et flécher – par le biais d'un mécanisme budgétaire *ad hoc* – une part du produit de cette taxe fusionnée pour alimenter le fonds de soutien à la sobriété foncière.**

### 2.2.3. La généralisation de la taxe sur les friches commerciales permettrait de générer environ 70 M€/an de recettes supplémentaires pouvant être affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière

La vacance commerciale, si elle reste structurellement basse concernant les grandes zones commerciales et les « *retail parks* » (entre 6 % et 7 % en 2024<sup>29</sup>), est de plus en plus importante en ville (près de 14 %) et dans les galeries marchandes des centres commerciaux (16 %).

La taxe sur les friches commerciales (TFC) contribue à limiter l'artificialisation des sols en taxant les locaux commerciaux laissés à l'abandon, afin d'encourager leur réemploi. Son mécanisme repose sur une taxation progressive, pesant sur le propriétaire du local commercial inexploité, dont le montant augmente avec la durée de vacance du bien.

Cependant, son efficacité reste limitée principalement parce que son application est conditionnée à une délibération des collectivités territoriales bénéficiaires (communes et EPCI), alors même que la vacance commerciale peut concerner l'ensemble du territoire national (cf. annexe I). En conséquence, l'effet incitatif de la TFC reste marginal : à ce jour, seules 640 communes ont institué cette taxe, pour un rendement de 8,3 M€ en 2023.

Pour cette raison, la mission propose de l'étendre à l'intégralité du territoire métropolitain, et d'en affecter les gains supplémentaires, estimés à environ 70 M€/an (cf. annexe I) vers le fond de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 5 : Instituer de droit la taxe sur les friches commerciales de manière à la généraliser à l'ensemble du territoire et affecter les gains supplémentaires au fonds de soutien à la sobriété foncière.**

### 2.2.4. La taxation du foncier commercial doit être élargie à des surfaces de vente ouvertes au public et doit en particulier couvrir les entrepôts commerciaux

Les activités commerciales et d'activités, notamment logistiques, se sont développées de manière très horizontale, dans la plupart des cas sans soucis d'optimisation du foncier. Ainsi, entre 2008 et 2020, le commerce de gros et de détail a été la principale filière d'activité contribuant à l'artificialisation des sols : entre 20 % et 30 % de la consommation d'ENAF liée à l'activité à économique sur la période 2008-2020<sup>30</sup>.

Pourtant, les rendements des surfaces de vente en magasin ont été divisés par deux en vingt ans, reflétant une surcapacité de surface de vente. Entre 2000 et 2019, les surfaces de vente ont été multipliées par un facteur 2,3, passant de 77 millions de m<sup>2</sup> à 180 millions de m<sup>2</sup><sup>31</sup>, alors que dans le même temps, les ventes en magasin sont restées quasiment constantes hors inflation, passant de 592 Md€ à 635 Md€<sup>31</sup>.

L'emprise foncière des zones commerciales de périphérie peut être jusqu'à sept fois plus importante que la surface de vente. Les surfaces de vente ouvertes au public n'occupent qu'une fraction du foncier mobilisé - parfois moins de 15 % contre 80 à 90 % pour les surfaces non bâties comme les parkings (cf. annexe I).

<sup>29</sup> Soit proche du niveau frictionnel, estimé par les experts du secteur rencontrés par la mission à 5 %.

<sup>30</sup> Source : « Quels secteurs économiques contribuent à l'artificialisation des sols en France ? » ; Etienne de l'Estoile, Mathilde Salin ; Banque de France, Bloc-notes éco, juillet 2024. A noter que l'activité économique ne représente toutefois que 23 % en moyenne de la consommation totale d'ENAF sur la même période, principalement portée par l'habitat.

<sup>31</sup> Source Reeter, données Insee.

## Rapport

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), due par les exploitants de surfaces commerciales de plus de 400 m<sup>2</sup> et dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 460 000 € hors taxes, ne porte que sur les surfaces de vente ouvertes au public. Elle a généré 935 M€ de recettes en 2023.

**De ce fait, la Tascom ne permet pas de taxer l'ensemble du foncier mobilisé par les zones commerciales** (parkings, bâti non ouvert au public, *etc.*). **En particulier, elle ne permet pas de taxer les entrepôts commerciaux, qui se sont développés notamment à la faveur du commerce en ligne.** Les ventes en ligne représentent en effet 11 % du chiffre d'affaires de commerce de détail en 2024<sup>32</sup>.

Les entrepôts commerciaux de plus de 10 000 m<sup>2</sup> occupent une surface de près de 30 millions de m<sup>2</sup>, soit l'équivalent de 16 % des surfaces de vente en magasin.

Pour renforcer la taxation du foncier commercial, deux leviers, pesant sur des redevables distincts, peuvent être mobilisés :

- ◆ l'élargissement de la Tascom aux grands entrepôts commerciaux ; cette taxe frapperait les exploitants de ces entrepôts ; une estimation basse des recettes ainsi générées - dans la mesure où cette estimation repose sur une taxation uniquement des entrepôts commerciaux de plus de 10 000 m<sup>2</sup>- serait de l'ordre de 170 M€ ;
- ◆ la surtaxation des propriétaires de foncier commercial qui tireraient tendanciellement une rente spécifique du fait de la raréfaction du foncier, sans contribuer au soutien à la mise en œuvre du ZAN. Cette surtaxation pourrait frapper :
  - l'ensemble des foncières commerciales (*via* une surtaxe de taxe foncière applicable de plein droit sauf décision contraire de la collectivité, sur le modèle de la majoration de la TFPNB prévue à l'article 1396 du CGI<sup>33</sup>) ; la mission estime qu'une surtaxe de TFPB sur les propriétaires commerciaux rapporterait de l'ordre de 110 M€ ;
  - ou bien uniquement les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) qui bénéficient d'un régime avantageux d'imposition sur les sociétés au titre de l'article 208 C du code général des impôts.(IS), dont le coût était estimé à 485 M€ en 2024<sup>34</sup>. Prélever 20 % sur les exonérations fiscales actuellement accordées aux SIIC rapporterait de l'ordre de 100 M€/an.

**Proposition n° 6 : Elargir le périmètre de la Tascom aux grands entrepôts (par exemple au-delà de 500 m<sup>2</sup>) destinés à la livraison de biens commandés en ligne et affecter les recettes supplémentaires générées au fonds de soutien à la sobriété foncière.**

---

<sup>32</sup> Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad), « Bilan du e-commerce en France en 2024 », février 2025.

<sup>33</sup> Pour les terrains constructibles situés dans des zones où le marché immobilier est tendu, les collectivités peuvent voter une majoration forfaitaire de la valeur locative. Cette majoration peut aller de 1 à 3 € par mètre carré. La superficie du terrain prise en compte pour cette majoration est généralement réduite de 200 m<sup>2</sup>, sauf décision contraire de la collectivité. Source : article 1396 du code général des impôts.

Selon Sonia Guelton et Bertrand Leroux, ce dispositif est efficace sur les communes l'ayant instauré (même si les communes s'en sont faiblement saisi, et souvent de manière transitoire) : une accélération des mutations est observée débouchant sur une sortie du régime optionnel dans les 2 à 5 ans suivant sa première instauration (Guelton Sonia et Leroux Bertrand, 2016, « La surtaxation des terrains constructibles non bâtis », La revue foncière, n° 9, p. 35-39).

<sup>34</sup> Source : Tome 2 des Voies et moyens joint au projet de loi de finances pour 2025.

**Proposition n° 7 : Appliquer un prélèvement supplémentaire, affecté au fonds de soutien à la sobriété foncière, aux sociétés immobilières qui bénéficient sur moyen et long terme de la raréfaction et de la hausse des prix du foncier commercial. Celui-ci pourrait prendre la forme d'une surtaxe de TFPB (option 1 sur un « champ large »), ou d'une quote-part imposable d'IS sur la dépense fiscale applicable aux SIIC (option 2 sur un « champ ciblé »).**

### **2.3. La préservation et le renforcement des usages et des services environnementaux rendus par le foncier non bâti doivent être soutenus**

#### **2.3.1. Certains soutiens budgétaires de l'État pourraient être conditionnés au respect de la sobriété foncière**

Hors fonds vert, étudié *infra*, les trois principales dotations de soutien à l'investissement des collectivités sont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (1,0 Md€ en 2024), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) (0,6 Md€ en 2024) et la dotation globale d'équipement des départements (DSID) (0,2 Md€ en 2024).

Depuis 2024, une partie des dotations de soutien à l'investissement doit être allouée à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert. **Néanmoins, rien n'interdit aux collectivités de financer des projets en extension par le biais de ces dotations, dès lors que les cibles de projets favorables à l'environnement sont respectées** (*cf.* annexe III).

Dans un souci de mise en cohérence des soutiens de l'État avec l'objectif ZAN, la mission préconise par conséquent de réviser l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales de manière à privilégier les projets d'aménagement sobres en foncier et veiller à exclure les projets en extension.

**Proposition n° 8 : Réviser l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales de manière à privilégier les projets d'aménagement sobres en foncier et veiller à exclure les projets en extension.**

#### **2.3.2. La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (110 M€ en 2025) doit être pérennisée**

**La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales contribue à la protection des aires protégées.** Elle a été créée par la loi de finances pour 2020 en remplacement de la dotation « Natura 2000 » (elle-même créée par la loi de finances pour 2019). Cette dotation permet d'accompagner les communes qui font face à des charges résultant de leur appartenance à une zone protégée, au titre du dispositif « Natura 2000 » ou des parcs nationaux ou marins. Entre 2019 et 2025, l'enveloppe a été multipliée par 22, passant de 5 M€ à 110 M€.

Cette dotation contribuant à la compensation des charges résultant de l'entretien des aires protégées et donc à valoriser la contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des objectifs de transition écologique, la mission recommande de pérenniser cette enveloppe.

### 2.3.3. Un allègement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) permettrait de diminuer la pression fiscale sur les propriétaires de foncier agricole mais pèserait sur les ressources financières des communes rurales

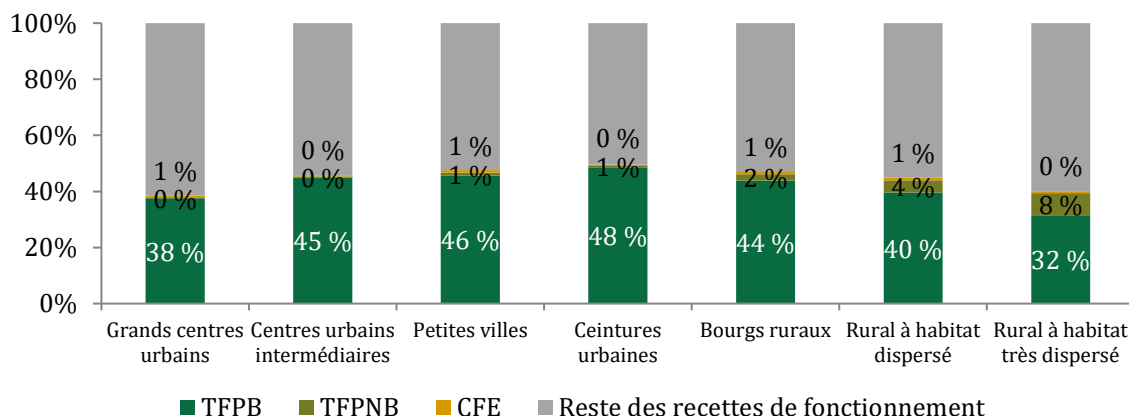
Afin de limiter les incitations à la transformation des terres agricoles en terrains bâtis, un allègement de TFPNB pourrait être envisagé.

L'article 66 de la loi de finances pour 2025 a ainsi prévu un relèvement de moitié du taux d'exonération de TFPNB en faveur des terres agricoles, qui est passé de 20 % à 30 %.

La loi n'a cependant pas prévu d'ajustement de la compensation versée par l'État au titre des exonérations de TFPNB, calculée depuis 2005 sur la base d'une exonération de 20 %, ce qui pèse sur les collectivités rurales, davantage dépendantes de cette ressource. Dans les communes rurales à habitat très dispersé, la TFPNB représente 8 % des recettes de fonctionnement (cf. graphique 8).

Pour cette raison, la mission ne préconise pas de nouvel allègement généralisé de TFPNB. Il pourrait toutefois être envisagé de donner la possibilité aux communes de prévoir, sur délibération, une majoration des taux d'exonération.

**Graphique 8 : Part de la TFPB, de la TFPNB et de la CFE dans les recettes de fonctionnement de la commune**



*Source : Comptes individuels des communes 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023.*

### 2.3.4. Le renforcement de taxation des cessions de terrains nus rendus constructibles permettrait à la fois de limiter les incitations à la transformation de foncier non bâti et d'alimenter le fonds de soutien à la sobriété foncière à hauteur d'environ 230 M€/an après compensations

La différence de valeur entre un terrain agricole non constructible et un terrain constructible (cf. 1.1.1) peut encourager les propriétaires à solliciter le reclassement de ces terrains en zones constructibles afin de bénéficier de la valeur créée par ce reclassement.

## Rapport

La taxation de la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles fait aujourd'hui l'objet de deux taxes, pouvant s'appliquer cumulativement, en plus de la taxation de la plus-value au titre de l'imposition sur le revenu ou sur les sociétés (cf. annexe I) :

- ◆ une taxe pouvant être appliquée sur délibération de la commune et affectée à cette dernière : la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC) ; 6 952 communes l'avaient instaurée en 2022, pour un rendement de 50 M€<sup>35</sup> ;
- ◆ une taxe nationale obligatoire : la taxe dite « LMA », d'un rendement également de 50 M€ en 2022, dont :
  - 12 M€ affectés à l'Agence de services et de paiement (ASP) en soutien à l'installation des jeunes agriculteurs ;
  - et 38 M€ affectés au budget général de l'État.

**Le rendement cumulé de ces taxes (100 M€ en 2022) est aujourd'hui limité par :**

- ◆ le fait que seulement 20 % des communes ont mis en place la TFTC ;
- ◆ les seuils de déclenchement sont élevés : il faut rapport d'au moins trois (respectivement au moins dix) entre le prix de cession et le prix d'acquisition pour que TFTC (respectivement la taxe LMA) s'applique ;
- ◆ des abattements pour durée de détention : les cessions de terrains sont complètement exonérées des deux taxes au bout de 18 ans.

Pour simplifier et unifier les deux taxes existantes, tout en renforçant la lutte contre l'artificialisation des sols, il serait possible de :

- ◆ créer une taxe unique en remplacement des deux actuelles, avec des règles communes (assujettis, assiette, taux). L'objectif serait d'augmenter le coût de l'artificialisation pour le cédant, *via* un champ d'application élargi à tout le territoire national, sans exonération pour durée de détention (ce qui nécessiterait de prendre en compte l'inflation dans le taux) et un barème de taux progressif, déterminé en fonction du rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition, compris entre 15 % et 27,5 % de la plus-value réalisée ;
- ◆ rendre cette taxe obligatoire sur tout le territoire métropolitain ;
- ◆ compenser les communes ayant instauré la TFTC, en s'appuyant sur la moyenne triennale des recettes perçues, pour limiter l'impact conjoncturel et préserver leurs ressources ;
- ◆ affecter son produit, après compensation des communes et affectation de 12 M€ à l'ASP, au fonds de soutien à la sobriété foncière, soit de l'ordre de 230 M€/an (cf. annexe I).

**Proposition n° 9 : Fusionner les deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles en une taxe unique, nationale, avec une assiette et un taux relevés, avec prise en compte de l'inflation mais sans abattement pour durée de détention, dont le produit irait au fonds de soutien à la sobriété foncière, après compensation des communes ayant instauré la TFTC et de l'ASP pour le soutien aux jeunes agriculteurs.**

---

<sup>35</sup> Répartis sur 3 850 cessions en 2022 (soit environ 13 000 € par cession).

**2.3.5. L'application d'une surtaxe de taxe d'aménagement sur les opérations en extension permettrait de rééquilibrer la fiscalité en faveur du renouvellement et de générer près de 170 M€ de recettes sur les premières années, pouvant être affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière**

La taxe d'aménagement, due sur l'ensemble des opérations d'aménagement et de construction, reconstruction ou agrandissements nécessitant une autorisation d'urbanisme a rapporté environ 1 Md€ aux communes et 654 M€ aux départements en 2023 (cf. annexe I). Elle frappe aujourd'hui de manière indifférenciée les opérations d'aménagement en extension et en renouvellement.

**La mission propose par conséquent d'appliquer une surtaxe de taxe d'aménagement sur les seules opérations d'aménagement en extension.** Un taux de surtaxe à 20 % permettrait de générer environ 170 M€ de recettes lors de la première année, avec un rendement décroissant à mesure que les possibilités d'extension diminuent du fait de la trajectoire ZAN (cf. annexe I). Le produit de cette surtaxe serait affecté au fonds de soutien à la sobriété foncière.

**Proposition n° 10 : Appliquer une surtaxe de taxe d'aménagement sur les opérations en extension, en affectant le produit de la surtaxe au fonds de soutien à la sobriété foncière.**

**2.4. Un soutien à l'absorption des coûts supplémentaires du renouvellement est nécessaire pour rééquilibrer le modèle économique de l'aménagement à l'aune de la sobriété foncière**

**2.4.1. Plusieurs leviers réglementaires permettraient d'alléger les coûts d'acquisition et de remise en état du foncier dans les bilans d'opérations en renouvellement**

**2.4.1.1. Coûts d'acquisition du foncier**

**La doctrine de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) doit évoluer pour limiter les effets parfois inflationnistes des évaluations domaniales.** Cela tient notamment au fait qu'elles ne prennent pas en compte l'état de pollution des terrains concernés. En s'appuyant principalement sur des valeurs de marché observées, sans intégrer les coûts potentiels de dépollution ou les contraintes techniques qui en découlent, ces évaluations peuvent aboutir à des estimations surévaluées.

L'usage - déjà existant pour certaines opérations - d'une délégation par la DNID à des opérateurs publics (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers, entreprises publiques locales) de l'évaluation des coûts de remise en état des terrains gagnerait à être formalisé et étendu. A défaut, une montée en compétence de la DNID sur la prise en compte des coûts de remise en état du foncier apparaît nécessaire.

**Proposition n° 11 : Elargir la pratique de délégation de l'évaluation des coûts de remise en état des fonciers de la DNID à des opérateurs publics (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers, entreprises publiques locales) et intégrer ces coûts dans le prix du bien évalué soumis à l'avis de la DNID.**

Le droit de préemption urbain (DPU) peut être renforcé pour réguler le prix du foncier, indépendamment de la définition d'une opération d'aménagement, de manière à prévenir ou dissuader l'apparition de références spéculatives.

## Rapport

En l'état du droit, la régulation foncière n'est pas un motif en tant que tel qui peut justifier le recours au DPU, qui n'est justifié qu'en présence d'un projet d'aménagement. L'article 3 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables<sup>36</sup> proposait la création d'un DPU ayant pour objet la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti. Pendant sept ans, les maires pourraient préempter les terrains vendus trop chers, comme cela se pratique déjà pour les terrains agricoles *via* les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

**La zone d'aménagement différé (ZAD) constitue également un instrument de régulation des prix du foncier.** Instituée pour une durée de six ans renouvelables, elle permet aux collectivités territoriales, grâce à un droit de préemption spécifique exercé dans un périmètre délimité, de sécuriser progressivement la maîtrise foncière en amont d'une opération d'aménagement. Ce dispositif vise à prévenir les hausses spéculatives des prix induites par l'annonce du projet, en s'appuyant sur des références de prix établies à la création ou au renouvellement de la ZAD.

L'article 3 du projet de loi précité proposait utilement de porter la durée de validité des ZAD de six à dix ans, afin d'éviter une réévaluation prématurée des prix et de mieux s'adapter aux temporalités allongées des opérations d'aménagement en renouvellement urbain.

**Proposition n° 12 : Créer un droit de préemption urbain hors projet d'aménagement ayant pour objet la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti et allonger la durée de validité des zones d'aménagement différé (ZAD) de six à dix ans.**

### 2.4.1.2. Coûts de remise en état du foncier

Les objectifs de sobriété foncière renforcent les enjeux liés à la réhabilitation des friches industrielles et commerciales.

**Les coûts de remise en état du foncier, qui représentent le deuxième poste de coûts dans les bilans d'opérations en renouvellement (cf. 1.3.1), sont renchérissés par l'application limitée du principe de pollueur-payeur (cf. annexe III).** En effet, certaines de ces friches sont dites « orphelines » en absence d'identification du responsable, de sa disparition ou de son irresponsabilité juridique.

Depuis la loi dite « ALUR »<sup>37</sup>, le dernier exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) est reconnu responsable, à la fois administrativement et civilement, des pollutions issues de son activité.

Néanmoins, en cas de défaillance de cet exploitant, les marges de manœuvre pour mobiliser le principe pollueur-payeur restent limitées. Si des obligations incombent aux mandataires de justice, les textes actuels ne permettent que difficilement d'engager la responsabilité de la maison mère, en raison notamment de l'exigence de démontrer une faute caractérisée.

**Une simplification des conditions de mise en responsabilité de la maison-mère est préconisée par la mission.** La justification d'une faute caractérisée devrait être supprimée, ou *a minima* allégée du terme « caractérisée », et remplacée par une notion de responsabilité solidaire d'une maison mère envers toute filiale.

**Proposition n° 13 : Modifier l'article L.512-17 du code de l'environnement en supprimant ou allégeant le critère de « faute caractérisée » pour engager la responsabilité de la maison-mère lorsque le dernier exploitant de l'installation n'est pas en mesure de financer les mesures de réhabilitation.**

---

<sup>36</sup> Projet de loi présenté au conseil des ministres du 3 mai 2024, déposé sur le bureau du Sénat le 6 mai 2024. La navette parlementaire a été interrompue par la dissolution de l'Assemblée Nationale du 9 juin 2024.

<sup>37</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

**Le soutien de l'État au recyclage des friches, par le biais du fonds vert, doit être pérennisé tout en étant recentré sur des projets de proto-aménagement, i.e. de remise en état du foncier.**

La mesure « recyclage foncier » du fonds vert, qui a succédé au fonds friches depuis 2023, permet de subventionner une partie du déficit opérationnel de projets de recyclage de friches. Le taux de subvention moyen national attendu par le cahier des charges de la mesure « recyclage foncier » est de 25 % : autrement dit, cette mesure doit financer, en moyenne, 25 % du déficit opérationnel.

Ces opérations étant structurellement déficitaires et l'effort à fournir en matière de recyclage de friches étant amené à augmenter dans la décennie à venir pour respecter la trajectoire de sobriété foncière (cf. 1.3.3), la mission préconise la pérennisation de l'enveloppe allouée à la mesure « recyclage foncier ». Cette enveloppe pourrait être hébergée au sein des contrats de plan État-régions (CPER) pour assurer une vision budgétaire pluriannuelle.

La mission recommande cependant d'améliorer le ciblage de cette enveloppe en l'attribuant en priorité à des projets de proto-aménagement<sup>38</sup>, de manière à ce que seule la partie du déficit imputable aux coûts de remise en état du foncier soit financée par l'État ; un critère sur le poids du coût de remise en état du foncier dans le bilan pourrait être également ajouté.

**Proposition n° 14 : Pérenniser la mesure de recyclage des friches du fonds vert, en la ciblant sur des projets de proto-aménagement.**

### **2.4.2. Le portage de long terme du foncier, en amont et en aval des opérations d'aménagement, est un outil de régulation du prix du foncier**

#### **2.4.2.1. Portage amont et constitution de réserves foncières**

**La constitution de réserves foncières constitue un levier de régulation des prix du foncier dans un contexte de raréfaction des terrains disponibles**, susceptible d'entraîner une inflation foncière. L'acquisition anticipée de terrains en vue de projets d'aménagement futurs permet en effet de prévenir une hausse ultérieure des coûts d'acquisition.

**Les établissements publics fonciers (EPF) sont les opérateurs privilégiés pour assurer le portage foncier en amont des projets. Toutefois, leur horizon d'intervention demeure actuellement limité à une durée moyenne de cinq à sept ans<sup>39</sup>.** Certains EPF, tels que l'EPF de Bretagne, ont engagé une réflexion sur la mise en place d'une foncière économique permettant un portage à plus long terme. Un tel élargissement d'horizon induirait toutefois des coûts de transition (liés à un déséquilibre temporaire entre acquisitions et cessions) ainsi que des charges financières accrues (prime de risque liée à la durée de portage).

Le recours à des prêts à taux bonifiés, qui pourraient par exemple être octroyés par la Banque des territoires, pourrait être encouragé. La mission n'a cependant pas eu le temps d'analyser les conditions juridiques et techniques dans lesquelles cette offre de prêts pourrait être déployée auprès des EPF.

---

<sup>38</sup> Le proto-aménagement constitue l'étape intermédiaire entre l'acquisition d'un bien foncier ou immobilier et la réalisation d'un projet d'aménagement sur ce bien

<sup>39</sup> Il n'existe pas de durée légale ou réglementaire de portage. La durée de portage est généralement définie dans les statuts des EPF. Rien n'empêche juridiquement les EPF d'allonger leur durée de portage ; en revanche cet allongement peut générer des problèmes de trésorerie ou de rotation du foncier.

En outre la couverture de la France métropolitaine par les EPF reste incomplète (cf. annexe IV), malgré des extensions récentes de périmètres dans le Grand-Est et en de Hauts-de-France, notamment dans les régions Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche, ce qui prive ces territoires des capacités d'actions offertes par l'outil EPF.

**Proposition n° 15 : Achever la couverture du territoire par les établissements publics fonciers.**

#### **2.4.2.2. Portage aval et développement du principe de dissociation foncier/bâti**

La dissociation du foncier et du bâti consiste à séparer la propriété du terrain de celle de la construction qui y est édifiée. En développant cette dissociation, la collectivité conserve la maîtrise du foncier en aval de l'opération, en évitant toute cession définitive du terrain. Plutôt que de vendre le foncier, elle équilibre ses charges en commercialisant des droits réels, sous forme de baux à construction ou de baux emphytéotiques.

Cette dissociation lui permet de préserver durablement la propriété foncière et d'éviter, à moyen ou long terme, d'avoir à racheter un foncier qu'elle avait elle-même aménagé quelques années auparavant, souvent à un prix nettement supérieur en raison de l'inflation foncière et de l'allotissement des cessions initiales. Ce mécanisme s'est développé ces dernières années notamment dans le domaine du logement social, *via* le dispositif de bail réel solidaire (BRS), et tend aujourd'hui à s'étendre au champ des activités économiques.

Néanmoins, ce portage foncier de long terme suppose la mobilisation d'un outil capable d'assurer la détention et la gestion durable du foncier, tel qu'une foncière immobilière. Or le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne permet pas aux collectivités territoriales, à l'exception des régions (article L. 4211-1 du CGCT), de capitaliser des sociétés commerciales, et *a fortiori* des foncières immobilières. Les intercommunalités peuvent constituer des foncières uniquement au travers des sociétés d'économie mixte qu'elles capitalisent, ce qui réduit leur capacité de contrôle sur l'activité de ces foncières.

Afin de développer le portage de long terme de leur foncier en aval des opérations d'aménagement, une disposition similaire à celle applicable aux régions pourrait permettre aux intercommunalités de prendre des participations dans des sociétés commerciales ayant pour objet le portage de foncier.

**Proposition n° 16 : Modifier le code général des collectivités territoriales pour permettre aux intercommunalités de prendre des participations dans des sociétés commerciales dont l'objet serait le portage de long terme de foncier.**

### **2.5. L'ensemble de ces mesures doit être assorti d'un renforcement de l'accompagnement territorial, notamment dans les territoires les moins bien dotés en ingénierie, ainsi que du pilotage de cette politique publique**

#### **2.5.1. L'hétérogénéité des capacités d'ingénierie entre les territoires, si elle est avérée, est difficile à quantifier et ne peut justifier qu'un appui ponctuel de l'État, à titre subsidiaire**

La compétence en aménagement relève principalement des collectivités du bloc communal, conformément aux étapes de la décentralisation. Dans le même temps, l'ingénierie publique portée par l'État a été réduite en parallèle du développement des ressources humaines des collectivités.

**Il appartient donc en priorité aux collectivités et à leurs structures associées (agences d'urbanisme, entreprises publiques locales) de mettre en œuvre les politiques d'aménagement, notamment en matière de sobriété foncière.** L'État doit, pour sa part, définir le cadre réglementaire et technique, veiller à la cohérence des politiques sectorielles, favoriser le déploiement de l'ingénierie sur l'ensemble du territoire et assurer la diffusion de bonnes pratiques auprès des différents acteurs.

**Toutefois, l'inégale répartition des capacités d'ingénierie entre métropoles bien dotées et petites collectivités ou territoires ruraux peut justifier un appui ponctuel et subsidiaire de l'État.**

La typologie des besoins en ingénierie varie notamment :

- ◆ selon l'existence ou non d'un établissement public foncier (EPF) ;
- ◆ selon la structuration des agences d'urbanisme ou des services déconcentrés de l'État ;
- ◆ selon l'existence ou non d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

En matière foncière, il convient notamment de promouvoir et d'accompagner les collectivités dans la constitution d'observatoires fonciers et dans l'élaboration de stratégies foncières de long terme, à une échelle pertinente, notamment celle du SCoT, afin de mieux coordonner les politiques d'aménagement, d'habitat et de développement économique.

S'agissant de l'ingénierie stratégique et technique, l'accompagnement ne sera efficace que s'il se fait au plus près des territoires. Néanmoins, un renforcement individualisé pour chaque collectivité n'est ni envisageable, ni pertinent. Ce soutien doit donc s'appuyer sur les relais existants dans les territoires (directions départementales des territoires (DDT) et de la mer (DDTM), EPF, agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), etc.).

Une extension du périmètre d'intervention des agences d'urbanisme en dehors de leur zone actuelle pourrait être envisagée. Dans les départements insuffisamment dotés – estimés à 40 selon un récent rapport de l'IGEDD et de l'IGF<sup>40</sup>, un renforcement ponctuel des DDT(M) pourrait être envisagé, *via* l'affectation d'un ETP de catégorie A.

En complément, il pourrait être proposé la mise en place, dans chaque département, d'une « *task-force* » coordonnée par le préfet, en lien avec l'association départementale des maires, mobilisant les acteurs susmentionnés, pour proposer des prestations au bénéfice des territoires les moins outillés. Le coût des prestations réalisées par des acteurs autres que les services déconcentrés de l'Etat pourrait être pour tout ou partie financé par la fraction du fonds de soutien à la sobriété foncière affectée à l'ingénierie territoriale.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pourrait enfin renforcer le pilotage national, l'animation et la coordination d'un programme d'actions de sensibilisation, de formation et de valorisation de la sobriété foncière et des objectifs de la loi ZAN. Ce programme devrait cibler les élus, les techniciens, et potentiellement le grand public. Il s'appuierait sur les réseaux territoriaux existants et pourrait prendre la forme de kits pédagogiques sur les volets réglementaires et techniques, portés et diffusés par ces réseaux, sur le modèle des fascicules de la DGALN édités au moment de la loi Climat et résilience.

Ce dispositif pourra s'articuler avec le réseau « Planif Territoires », successeur du Club PLUi depuis 2022, afin d'assurer une continuité des dynamiques d'accompagnement territorial.

**Proposition n° 17 : Constituer des « *task force* » d'ingénierie territoriale à destination des territoires en déficit d'ingénierie, coordonnées par le préfet de département.**

---

<sup>40</sup> IGEDD-IGF, « Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale », juin 2025.

### 2.5.2. Le pilotage de la politique publique doit être renforcé au niveau national

**À ce jour, la sobriété foncière ne constitue pas une politique publique pleinement identifiée et structurée en tant que telle.** Elle reste largement dispersée entre plusieurs administrations, sans pilotage unifié ni suivi consolidé.

**Afin de renforcer sa portée stratégique, il apparaît nécessaire de procéder à une refonte du document de politique transversale (DPT) relatif à l'aménagement du territoire, en y intégrant explicitement les objectifs et leviers de la trajectoire ZAN.**

Cette refonte permettrait de formaliser la sobriété foncière comme un objectif transversal, assorti d'indicateurs de suivi partagés. Ces indicateurs pourraient agréger les données issues de la mise à jour des documents de planification et d'urbanisme, mais également des mesures financées par les dispositifs de soutien de l'État tels que la mesure « recyclage foncier » du fonds vert ou le fonds de soutien à la sobriété foncière.

Le DPT permettrait en particulier de suivre les recettes fiscales affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière, la nature de l'affectation des fonds et l'évolution de la densité des opérations en extension et en renouvellement (le facteur de densification de ces opérations étant une variable clé de l'équilibre du fonds, *cf.* 1.3.3).

Ce pilotage renforcé offrirait une meilleure lisibilité de l'action publique en matière de sobriété foncière, tout en assurant une évaluation plus cohérente de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Il permettrait aussi d'anticiper la seconde période de mise en œuvre de l'objectif ZAN (2031-2050).

**La dimension de sobriété foncière devrait également être systématiquement intégrée aux études d'impact des projets de loi** dès lors que les dispositions envisagées ont des incidences, directes ou indirectes, sur la gestion ou l'usage du foncier.

**Proposition n° 18 : Procéder à la refonte du document de politique transversale relatif à l'aménagement du territoire, en y intégrant explicitement les objectifs et leviers de la trajectoire ZAN et obligatoire la prise en compte de la dimension de sobriété foncière dans les études d'impact des lois dès lors que les évolutions législatives touchent à la problématique du foncier.**

## Rapport

À Paris, le 28 juillet 2025

Les membres de la mission,

L'inspectrice des  
finances,



Louise Anfray

L'ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts,



Vincent Bourjaillat

L'inspecteur des  
finances adjoint,




Prosper Pot

L'inspecteur de l'environnement et du  
développement durable,



Stéphane Combes

Sous la supervision de  
l'inspecteur général des finances,



Michaël Ohier

L'inspectrice de l'environnement et du  
développement durable,



Hanitra Rakotoarison

# **ANNEXES ET PIÈCE JOINTE**



# **LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE**

- ANNEXE I : LIENS ENTRE FISCALITÉ ET ARTIFICIALISATION DES SOLS**
- ANNEXE II : IMPACTS FINANCIERS DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE SUR L'ÉCONOMIE DE L'AMÉNAGEMENT**
- ANNEXE III : LEVIERS RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE FACILITATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN**
- ANNEXE IV : OFFRE ET BESOINS EN INGÉNIERIE POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN**
- ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**



## **ANNEXE I**

# **Liens entre fiscalité et artificialisation des sols**



# SOMMAIRE

<b>1. LA GRILLE COMMUNALE DE DENSITÉ DE L'INSEE FOURNIT UNE CLÉ D'ANALYSE PERTINENTE DE L'ARTIFICIALISATION.....</b>	<b>1</b>
1.1. En 2023, le territoire hexagonal compte 34 816 communes, dont 74 % sont rurales et 18 % situées en zone tendue.....	1
1.2. Le taux d'artificialisation des grands centres urbains est de 58 %, et ce taux décroît lorsque la densité de la commune diminue.....	5
1.3. Le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur le territoire hexagonal a diminué de 38 % entre 2009 et 2023, et est stable à un rythme d'environ 20 000 ha par an depuis 2015.....	8
1.3.1. <i>La consommation annuelle d'ENAF a diminué de 38 % entre 2009 et 2023</i> .....	8
1.3.2. <i>Entre 2009 et 2023, l'habitat représente deux-tiers de la consommation d'ENAF, et cette proportion tend à augmenter depuis 2019.....</i>	8
1.3.3. <i>Entre 2009 et 2023, la répartition de la consommation annuelle d'ENAF est stable entre les différents niveaux de densité Insee.....</i>	9
<b>2. LES RECETTES DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE, ESSENTIELLEMENT ISSUES DU FONCIER BÂTI, SE SONT ÉLEVÉES À 65,2 MD€ POUR L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS EN 2023, SOIT 22 % DU TOTAL DE LEURS RESSOURCES FINANCIÈRES (295,7 MD€).....</b>	<b>12</b>
2.1. Les ressources financières de l'ensemble des collectivités territoriales se sont élevées à 295,7 Md€ en 2023, dont 163,1 Md€ de fiscalité directe et indirecte	12
2.2. La fiscalité directe locale a représenté 65,2 Md€ en 2023 et est fléchée vers les communes à 66 %.....	15
2.3. Cette fiscalité directe locale est héritée d'un système ancien et n'a pas fait l'objet d'adaptation pour spécifiquement tenir compte du ZAN.....	16
<b>3. À CADRE FISCAL INCHANGÉ, LES EFFETS ATTENDUS DU ZAN SUR LES RESSOURCES FISCALES LOCALES SONT ANTICIPÉS COMME FAIBLES.....</b>	<b>18</b>
<b>4. PARMIS LES 18 PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ANALYSÉS PAR LA MISSION, PLUSIEURS SONT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN EFFET SUR L'ARTIFICIALISATION ET FONT CINQ L'OBJET DE PROPOSITIONS.....</b>	<b>22</b>
4.1. Parmi l'ensemble des prélèvements obligatoires considérés, la mission s'est concentrée sur ceux qui peuvent présenter un lien avec l'artificialisation .....	22
4.2. Parmi les prélèvements obligatoires dont le fait générateur est lié à la détention de foncier, les taxes portant sur la vacance sont susceptibles de constituer un levier de lutte contre l'artificialisation.....	24
4.2.1. <i>La détention de foncier est directement taxée par trois prélèvements obligatoires, qui peuvent avoir un effet sur l'artificialisation, mais pour lesquels la mission ne formule pas de proposition en raison des effets de bords identifiés sur les ressources des collectivités, en particulier rurales</i>	24
4.2.2. <i>Les taxes sur les logements vacants peuvent constituer un levier de lutte contre l'artificialisation des sols.....</i>	29
4.2.3. <i>La taxe d'habitation sur les résidences secondaires n'a pas fait l'objet d'analyse approfondie ni de proposition de la part de la mission .....</i>	35

4.2.4.	<i>Les deux prélèvements obligatoires qui s'appliquent respectivement aux surfaces et aux friches commerciales peuvent avoir un impact sur l'artificialisation.....</i>	36
4.3.	Parmi les prélèvements obligatoires dont le fait générateur est lié à aux transactions ou aux opérations d'aménagement, les taxes captant la plus-value liée aux cessions de terrains rendus constructibles et la taxe d'aménagement constituent un levier de lutte contre l'artificialisation.....	41
4.3.1.	<i>La taxe d'aménagement est un impôt local, dont le montant à recouvrer en 2023 est d'environ 1 Md€ aux communes et 654 M€ aux départements .....</i>	42
4.3.2.	<i>Les deux prélèvements obligatoires qui s'appliquent aux plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles sont susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation et peuvent être perfectionnés .....</i>	44
4.4.	<i>In fine</i> , la mission considère que certains leviers fiscaux ont un lien avec l'artificialisation, en particulier du point de vue des collectivités.....	46
<b>5.</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENSEMBLE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIÈRE FISCALE PERMETTRAIT DE GÉNÉRER DE L'ORDRE DE 700 À 800 M€ PAR AN .....</b>	<b>49</b>
5.1.	Le chiffrage de l'ensemble des propositions de la mission s'élève à 780 M€ par an.....	49
5.2.	La captation de 10 % des recettes supplémentaires issues d'une fusion des deux taxes sur la vacance en une taxe communale généralisée permettrait de récupérer de l'ordre de 40 M€, pouvant être fléchés vers le fonds de soutien à la sobriété foncière.....	49
5.3.	La généralisation de droit de la TFC pourrait permettre de générer de l'ordre de 70 M€ de recettes supplémentaires.....	50
5.4.	L'élargissement du périmètre de la Tascom aux entrepôts commerciaux pourrait permettre de générer de l'ordre de 170 M€ par an.....	51
5.5.	La surtaxation des propriétaires de foncier commercial pourrait permettre de générer de l'ordre de 100 M€.....	51
5.5.1.	<i>Surtaxe de 10 % de TFPB pour les propriétaires de foncier commercial : environ 110 M€ .....</i>	51
5.5.2.	<i>Quote-part de 20 % imposable d'impôt sur les sociétés (IS) pour la dépense fiscale applicable aux SIIC : environ 100 M€.....</i>	52
5.6.	La fusion des deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles pourrait permettre de générer de l'ordre de 230 M€ par an .....	52
5.7.	L'application d'une surtaxe de 20 % de taxe d'aménagement sur les opérations en extension pourrait permettre de générer de l'ordre de 170 M€ par an les premières années.....	53

## 1. La grille communale de densité de l'Insee fournit une clé d'analyse pertinente de l'artificialisation

### 1.1. En 2023, le territoire hexagonal compte 34 816 communes, dont 74 % sont rurales et 18 % situées en zone tendue

En 2023, année de référence retenue par la mission pour l'étude des liens entre artificialisation et fiscalité, la France compte 34 816 communes sur son territoire hexagonal, qui inclut la Corse. Les données relatives au zonage « ABC » (cf. *infra*) portent en revanche sur l'année 2024 et un périmètre de 34 806 communes.

**Le périmètre d'étude de la mission pour les analyses portant sur l'artificialisation ou la fiscalité locale se limite au territoire hexagonal et à la Corse (sauf indication contraire).**

**Pour son étude, la mission s'est appuyée sur deux grilles d'analyse permettant de caractériser et différencier les communes :**

- ◆ la grille communale de densité, éditée par l'Insee, classe les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense ;
- ◆ le zonage « ABC » classe les communes en fonction du niveau de tension sur le marché du logement.

S'agissant de la grille communale de densité, l'appartenance à un niveau de la grille prend en compte la densité moyenne de population, calculée sur l'ensemble de la commune (incluant les surfaces non habitées comme les forêts, la montagne et les champs), ainsi que la présence - au sein de la commune - de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface<sup>1</sup>. Les sept niveaux de densité de la grille sont les suivants (par niveau décroissant de densité) :

- ◆ grands centres urbains ;
- ◆ centres urbains intermédiaires ;
- ◆ ceintures urbaines ;
- ◆ petites villes ;
- ◆ bourgs ruraux ;
- ◆ rural à habitat dispersé ;
- ◆ rural à habitat très dispersé.

**En 2023, 74 % des communes relèvent des niveaux de densité les plus bas de la grille, à savoir « rural à habitat dispersé » (53 %) et « rural à habitat très dispersé » (21 %) (cf. tableau 1, graphique 1, graphique 2 et graphique 3).** Cependant, ces niveaux représentent respectivement 15 % et 3 % de la population nationale. La moitié de la population se concentre dans des zones denses (39 % dans les grands centres urbains et 13 % dans les centres urbains intermédiaires), qui représentent seulement 4 % du nombre de communes.

La carte présentée ci-dessous met en évidence la répartition géographique des différents niveaux de densité sur le territoire considéré par la mission (cf. figure 1).

---

<sup>1</sup> Plus précisément, la définition retenue par l'Union européenne s'appuie sur le découpage du territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté et sur l'agrégation de carreaux de densité équivalente, définissant des « tâches » ou « clusters ». Chaque commune est ensuite affectée dans une catégorie en fonction de la part de la population communale comprise dans les différents types de cluster.

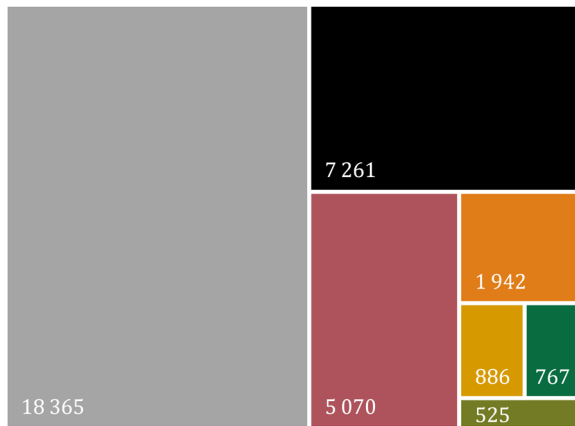
## Annexe I

**Tableau 1 : Communes du territoire hexagonal, par niveau de densité Insee**

Niveau de densité Insee	Densité moyenne (hab / ha)	Communes		Superficie		Population	
		Nombre	Part du total	Total (en Mha)	Part du total	Nombre (en M)	Part du total
Grands centres urbains	26,9	767	2 %	0,9	2 %	25,2	39 %
Centres urbains intermédiaires	5,9	525	2 %	1,4	3 %	8,2	13 %
Petites villes	2,1	886	3 %	1,9	3 %	3,9	6 %
Ceintures urbaines	3,2	1 942	6 %	2,0	4 %	6,3	10 %
Bourgs ruraux	1,0	5 070	15 %	10,3	19 %	10,1	16 %
Rural à habitat dispersé	0,4	18 365	53 %	26,1	48 %	9,9	15 %
Rural à habitat très dispersé	0,1	7 261	21 %	12,4	23 %	1,7	3 %
<b>Total</b>	<b>1,2</b>	<b>34 816</b>	<b>100 %</b>	<b>54,9</b>	<b>100 %</b>	<b>65,3</b>	<b>100 %</b>

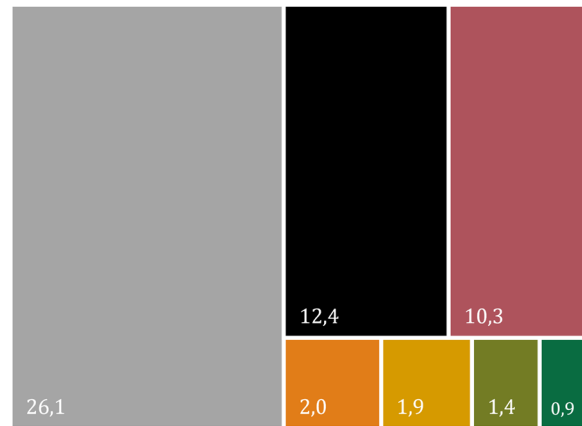
*Source* : Grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee. *Légende* : habitant (hab) ; million d'hectare (Mha).

**Graphique 1 : Nombre de communes par niveau de densité Insee**



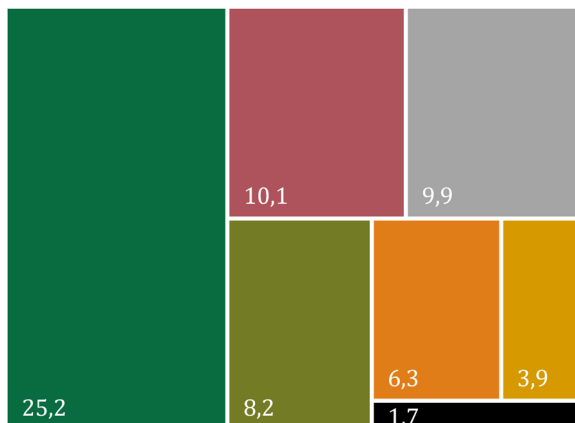
*Source* : Grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.

**Graphique 2 : Superficie totale (en millions d'hectares) par niveau de densité Insee**



*Source* : Grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.

**Graphique 3 : Population (en millions d'habitants) par niveau de densité Insee**



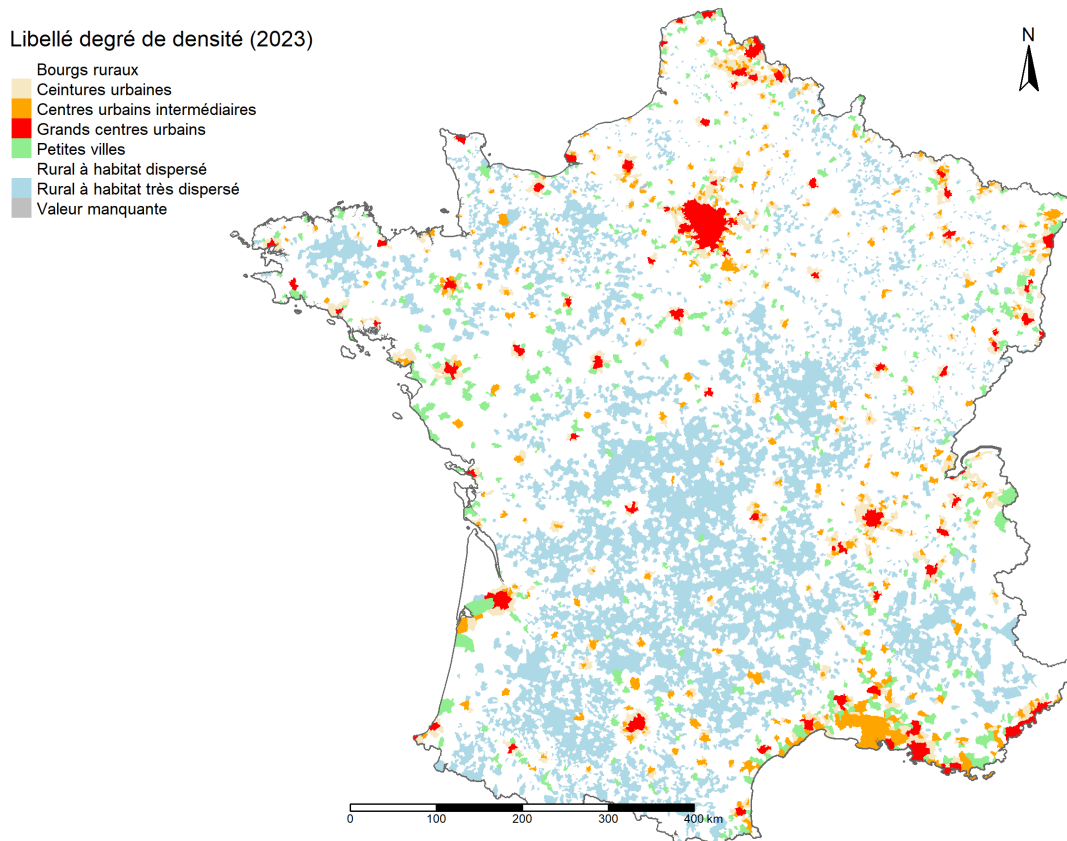
*Source* : Grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.

**Légende :**

- Grands centres urbains
- Centres urbains intermédiaires
- Petites villes
- Ceintures urbaines
- Bourgs ruraux
- Rural à habitat dispersé
- Rural à habitat très dispersé

## Annexe I

**Figure 1 : Carte de la grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023**



*Source : Grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.*

**Le zonage « ABC » a quant à lui été créé en 2003 et a été refondu à plusieurs reprises depuis.** Il est utilisé aujourd’hui notamment pour définir le périmètre d’éligibilité et les barèmes applicables aux aides relatives à l’investissement locatif ou à l’accession à la propriété.

### **Encadré 1 : Description détaillée du zonage ABC au 5 juillet 2024**

- **A bis** : Paris ainsi que 97 communes situées en Île-de-France et 26 communes situées dans l’Ain, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, l’Oise, la Haute-Savoie et le Var ; la zone A bis est incluse dans la zone A ;
- **A** : agglomération de Paris (dont la zone A bis), Côte d’Azur, partie française de l’agglomération genevoise, plusieurs grandes agglomérations ou communes (ex : Lille, Marseille, Rennes, etc.) et dix communes des départements d’outre-mer ;
- **B1** : certaines grandes agglomérations et certaines communes où les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone A bis ou A, des villes tendues, et le reste des communes des départements d’outre-mer ;
- **B2** : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zones A bis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
- **C** : reste du territoire.

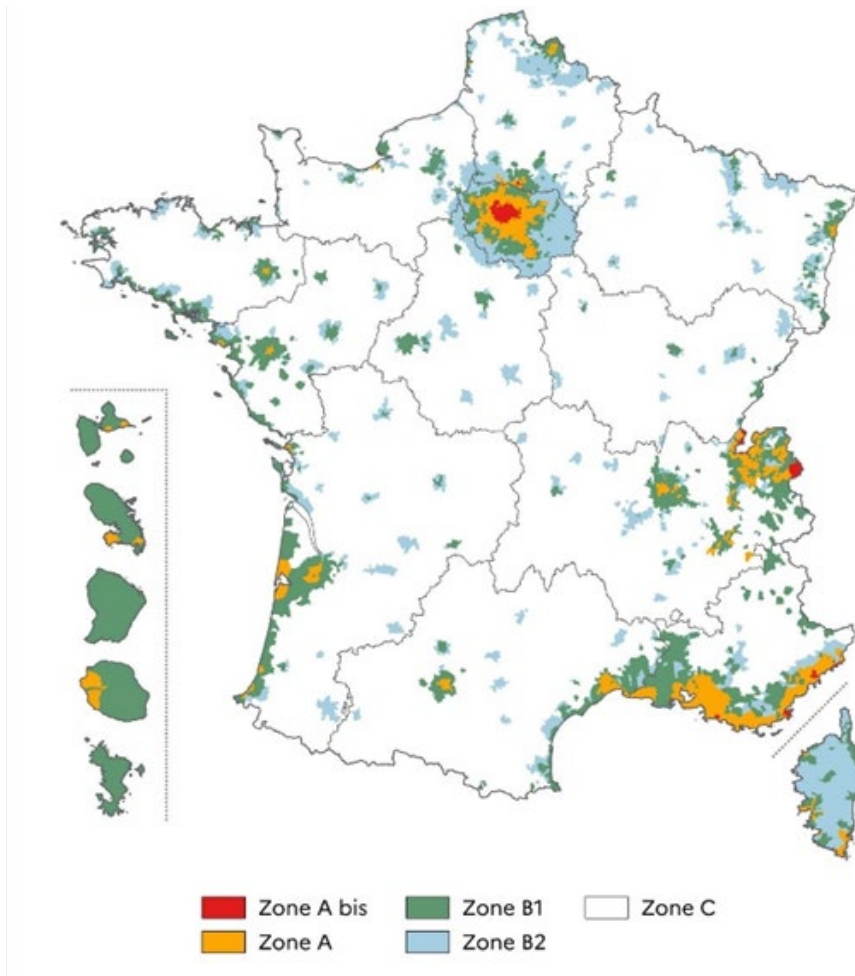
*Source : Arrêté du 05 juillet 2024 relatif au zonage « ABC ».*

Les zones caractérisées par un déséquilibre entre l’offre et la demande de logement sont les zones A bis, A, B1 et B2 (cf. encadré 1). Pour les trois premières, l’article 18-0 bis C du code général des impôts (CGI) indique qu’elles présentent un « déséquilibre important » entre l’offre et la demande de logements. **Il s’agit des zones dites « tendues ».**

## Annexe I

En 2024, 18 % des communes du territoire hexagonal sont situées dans des zones dites « tendues » au sens de l'article 18-0 bis C du CGI (8,7 % en zones A bis, A et B1). 82 % du territoire hexagonal est situé en zone non tendue (cf. figure 2 et tableau 2).

**Figure 2 : Carte du zonage ABC en vigueur depuis le 5 juillet 2024**



*Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).*

**Tableau 2 : Communes du territoire hexagonal, par zonage « ABC » révisé en date du 5 juillet 2024**

Zonage	Communes		Population		Superficie	
	Nombre	Part du total	Nombre (en M)	Part du total	Total (en Mha)	Part du total
A bis	124	< 1 %	5,7	9 %	0,1	< 1 %
A	806	2 %	14,3	22 %	1,4	2 %
B1	2 097	6 %	15,7	24 %	4,0	7 %
B2	3 156	9 %	8,4	13 %	4,2	8 %
C	28 623	82 %	21,2	32 %	45,3	83 %
<b>Total</b>	<b>34 806</b>	<b>100 %</b>	<b>65,3</b>	<b>100 %</b>	<b>54,9</b>	<b>100 %</b>

*Source : Arrêté du 5 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014 pris en application de l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.*

## 1.2. Le taux d'artificialisation des grands centres urbains est de 58 %, et ce taux décroît lorsque la densité de la commune diminue

Les fichiers fonciers constituent une base de données produite par le Cerema à partir des données de mise à jour de l'information cadastrale (MAJIC). Ces données sont issues du traitement de la taxe foncière et regroupent, à un niveau national, les données des parcelles, des locaux et des propriétaires. Chaque parcelle est subdivisée en une ou plusieurs « subdivisions fiscales », qui sont toutes classées selon leur usage.

Le Cerema a alors défini une catégorisation des subdivisions fiscales, testée par les acteurs du territoire depuis 2014, et réutilisée dans le cadre d'études locales (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Classification des subdivisions fiscales en fonction de leur usage**

Catégorie de la subdivision fiscale	Signification	Classification
01	Terres	Non artificialisé (NAF)
02	Prés	Non artificialisé (NAF)
03	Vergers	Non artificialisé (NAF)
04	Vignes	Non artificialisé (NAF)
05	Bois	Non artificialisé (NAF)
06	Landes	Non artificialisé (NAF)
07	Carrières	Artificialisé
08	Eaux	Non artificialisé (NAF)
09	Jardins	Artificialisé
10	Terrains à bâtir	Artificialisé
11	Terrains d'agrément	Artificialisé
12	Chemin de fer	Artificialisé
13	Sol	Artificialisé

*Source* : Mesure de l'artificialisation à l'aide des Fichiers fonciers : définition, limites et comparaison avec d'autres sources, Cerema Nord-Picardie, juin 2019.

Sur la base des fichiers fonciers bruts et de cette classification, et en suivant une méthodologie proposée par le Cerema Nord-Picardie<sup>2</sup>, **il est possible de comptabiliser, par commune, la surface d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et la surface artificialisée**, entendue au sens de la consommation d'ENAF (cf. encadré 2).

### Encadré 2 : Distinction entre les notions de consommation d'espace et d'artificialisation des sols

Dans le cadre législatif lié à l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), deux notions distinctes et complémentaires ont été définies : la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols. Le fascicule n° 1 (« Définir et observer ») relatif à la mise en œuvre de la réforme ZAN et publié par le ministère de la transition écologique définit précisément ces deux notions.

**La mesure de la consommation d'ENAF** repose sur la distinction entre les « espaces urbanisés » et les « ENAF » : « le bilan de la consommation effective d'ENAF correspond au décompte de la transformation effective d'ENAF en espace urbanisés par un processus d'urbanisation observé sur le terrain entre deux dates. Sa mesure est indépendante du zonage réglementaire des plans locaux d'urbanismes (éventuellement intercommunaux) et des cartes communales. Un ENAF est considéré comme effectivement consommé à compte du démarrage effectif des travaux et non à compte de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. ». La loi relative au ZAN en date de juillet 2023<sup>3</sup> ajoute en outre que « la transformation effective d'espace urbanisés ou construits en ENAF du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation ».

<sup>2</sup> Mesure de l'artificialisation à l'aide des Fichiers fonciers : définition, limites et comparaison avec d'autres sources, Cerema Nord-Picardie, juin 2019.

<sup>3</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

## Annexe I

**La notion d'artificialisation des sols** est définie à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme « *comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». Le même article définit en outre la notion de désartificialisation ou renaturation des sols artificialisés « *actions ou opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé et un sol non artificialisé* ». L'artificialisation nette est alors définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnée. À compter de 2031, le bilan surfacique de l'artificialisation nette des sols s'effectue à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme, régionaux et locaux et non à l'échelle des projets. Ce bilan sera mesuré par le dispositif d'occupation des sols à grande échelle (OCSGE), en cours de production par l'Institut national de l'information géographique forestière (IGN).

**Cette seconde nomenclature entrant en vigueur à partir de 2031, et les outils associés étant encore en cours de production, la mission a fait le choix, pour l'ensemble de ses analyses, de se concentrer sur la notion de consommation d'ENAF, mesurée sur la base des fichiers fonciers bruts, ou retraités par le Cerema.**

Source : Mission, à partir du Cerema.

Il est à noter que les fichiers fonciers ne portent que sur les parcelles cadastrées : il n'y a donc pas de données sur le domaine non cadastré (rues, places publiques, routes nationales et départementales, voies communales et chemins ruraux, cours d'eaux, rivages, lacs et canaux). Les surfaces non cadastrées représentent environ 4 % du territoire de France métropolitaine.

**Le taux d'artificialisation d'une commune se définit alors de la manière suivante :**

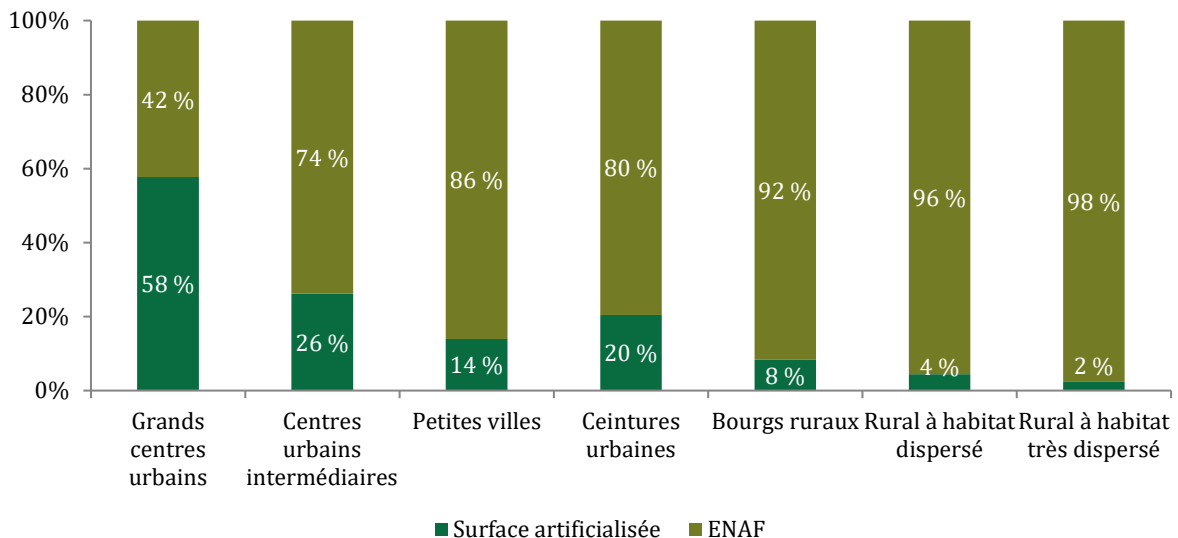
$$\text{Taux d'artificialisation} = \frac{\text{surface artificialisée}^4}{\text{surface artificialisée} + \text{surface ENAF}}$$

En 2023, le taux d'artificialisation est de (cf. graphique 4) :

- ◆ 58 % pour les grands centres urbains ;
- ◆ 20 % pour les ceintures urbaines ;
- ◆ 2 % pour les communes rurales à habitat très dispersé.

**Ainsi, plus une commune est dense, plus elle est artificialisée.**

**Graphique 4 : Taux d'artificialisation, par niveau de densité Insee**



Source : Fichiers fonciers 2023, retraités par la mission.

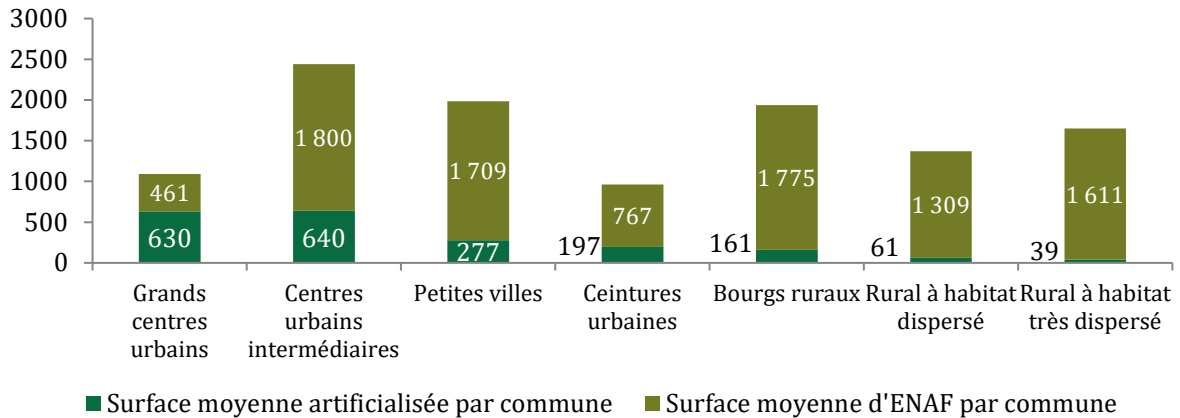
<sup>4</sup> Entendue au sens de la consommation d'ENAF.

## Annexe I

L'analyse de l'artificialisation moyenne par commune, en volume et par niveau de densité Insee (cf. graphique 5) met en évidence que :

- ◆ un grand centre urbain dispose en moyenne de 461 ha d'ENAF, et une commune rurale à habitat très dispersé de 1 611 ha ;
- ◆ s'agissant de la surface artificialisée, elle est de 630 ha pour les grands centres urbains en moyenne, et de 39 ha pour les communes rurales à habitat très dispersé.

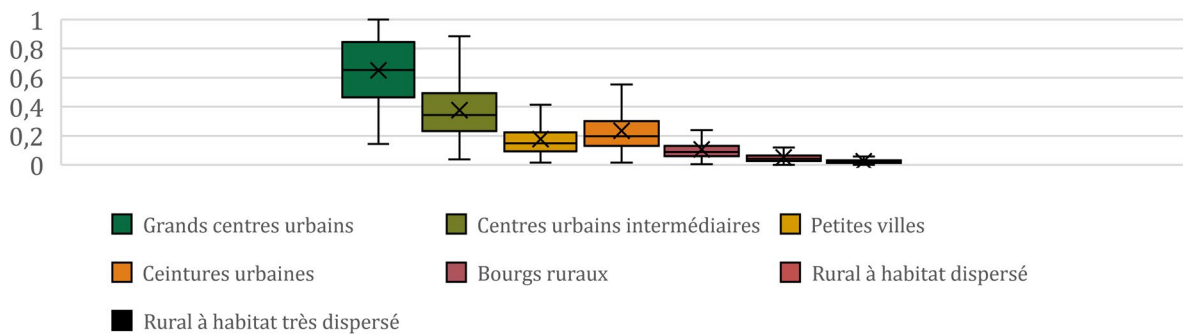
**Graphique 5 : Surfaces moyennes artificialisée et d'ENAF (en ha), par niveau de densité Insee**



*Source : Fichiers fonciers 2023, retraités par la mission.*

Enfin, l'analyse de la dispersion du taux d'artificialisation par niveau de densité Insee (cf. graphique 6) met en évidence que la dispersion des taux d'artificialisation est plus forte au sein des catégories de communes les plus denses. Le taux d'artificialisation des grands centres urbains est plus hétérogène : plusieurs communes situées en Île-de-France sont ainsi artificialisées à 100 % (Juvisy-sur-Orge, Puteaux, Charenton-le-Pont, etc.), alors que d'autres le sont à moins de 25 % (Saint-Raphaël, La Trinité, Allauch, etc.).

**Graphique 6 : Dispersion du taux d'artificialisation, par niveau de densité Insee**



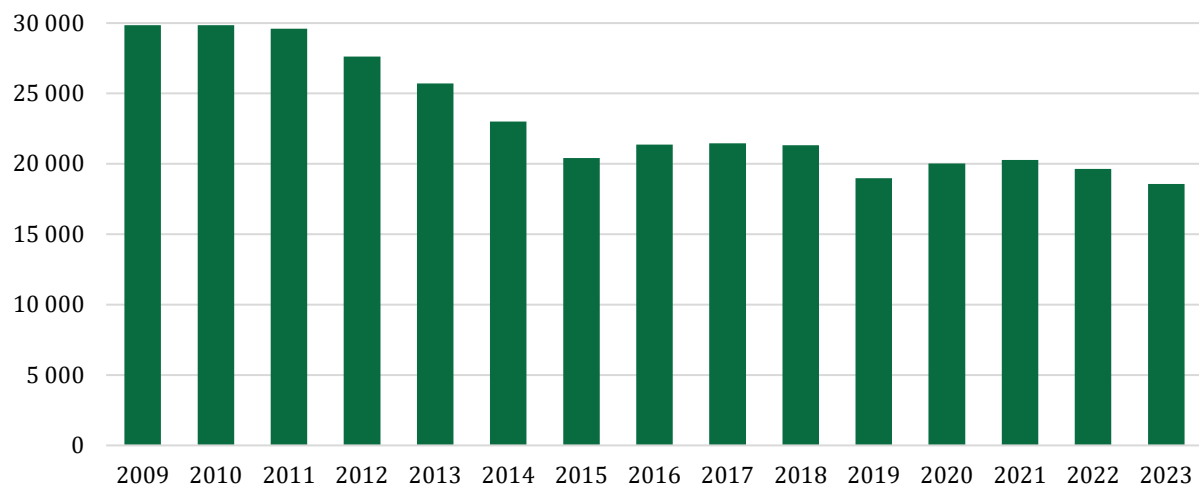
*Sources : Fichiers fonciers 2023, grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.*

### 1.3. Le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur le territoire hexagonal a diminué de 38 % entre 2009 et 2023, et est stable à un rythme d'environ 20 000 ha par an depuis 2015

#### 1.3.1. La consommation annuelle d'ENAF a diminué de 38 % entre 2009 et 2023

Le Cerema publie chaque année les indicateurs de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) à la maille communale. Selon cette base de données, retraitée par la mission pour considérer uniquement le territoire hexagonal et la Corse, **le rythme de consommation annuelle d'ENAF sur le territoire hexagonal a diminué de 38 % entre 2009 (29 845 ha consommés durant l'année) et 2023 (18 571 ha consommés durant l'année). Cette consommation d'ENAF se stabilise à un rythme d'environ 20 000 ha par an depuis 2015.** Au total, plus de 347 000 ha ont été consommés entre 2009 et 2023 (cf. graphique 7).

**Graphique 7 : Évolution de la consommation annuelle d'ENAF sur le territoire hexagonal entre 2009 et 2023 (en ha)**



*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema.*

#### 1.3.2. Entre 2009 et 2023, l'habitat représente deux-tiers de la consommation d'ENAF, et cette proportion tend à augmenter depuis 2019

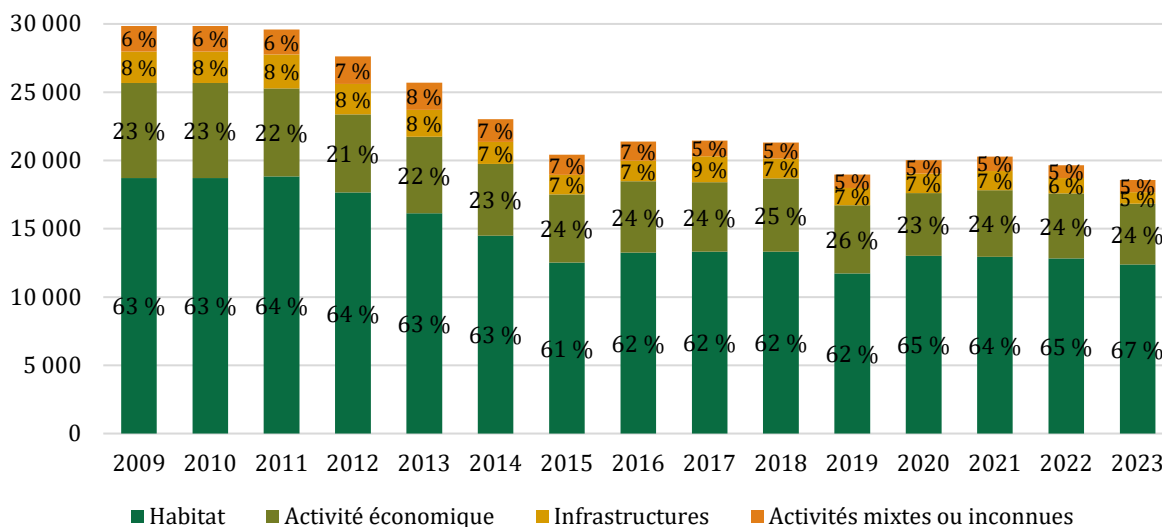
La base de données du Cerema permet de connaître la destination de la consommation d'ENAF. En 2023, la consommation des 18 571 ha se répartit au niveau national de la manière suivante :

- ◆ 67 % pour l'habitat ;
- ◆ 24 % pour les activités économiques ;
- ◆ 5 % pour les infrastructures ;
- ◆ 5 % pour des activités mixtes ou inconnues.

Sur la période 2009-2019, la proportion de consommation de foncier à destination de l'habitat est stable : elle oscille entre 62 % et 64 %. **Depuis 2019, cette proportion a augmenté de cinq points de pourcentage, et s'élève à 67 % en 2023 (cf. graphique 8).**

## Annexe I

**Graphique 8 : Évolution de la destination de la consommation d'ENAF sur le territoire hexagonal entre 2009 et 2023**



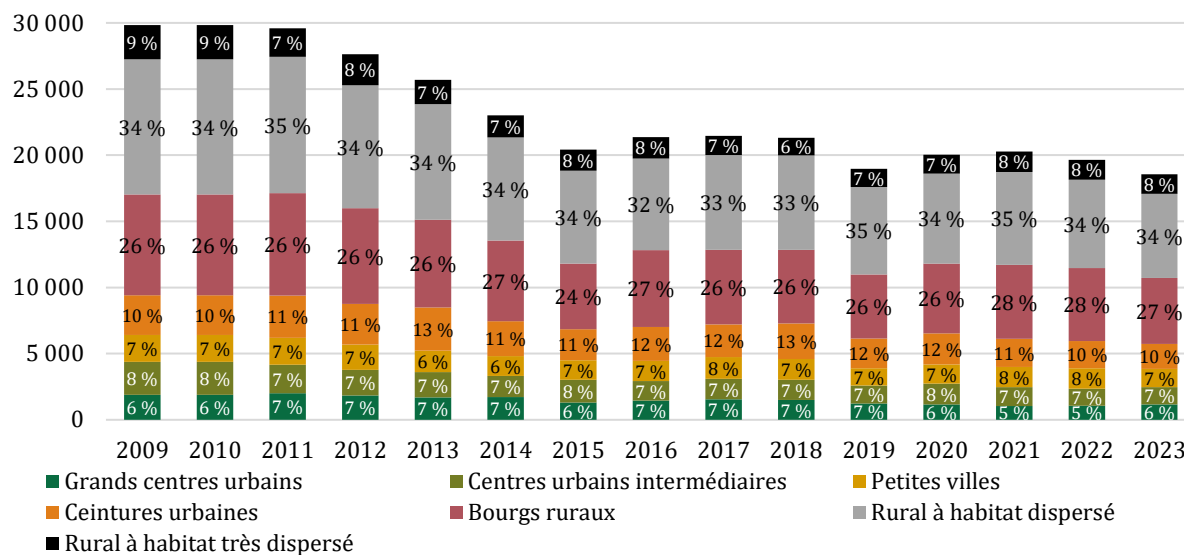
Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema.

### 1.3.3. Entre 2009 et 2023, la répartition de la consommation annuelle d'ENAF est stable entre les différents niveaux de densité Insee

La répartition de la consommation annuelle d'ENAF est stable entre les différents niveaux de densité Insee entre 2009 et 2023 (cf. graphique 9) :

- ◆ les grands centres urbains (2 % des communes et du territoire, et 39 % de la population) représentent entre 5 % et 7 % de la consommation d'espaces totale sur la période ;
- ◆ les communes relevant des deux niveaux de plus faibles densité (74 % des communes, 71 % du territoire et 18 % de la population) représentent quant à elles entre 40 % et 43 % de la consommation d'ENAF.

**Graphique 9 : Évolution de la consommation annuelle d'ENAF sur le territoire hexagonal entre 2009 et 2023 (en ha), par niveau de densité Insee**



Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.

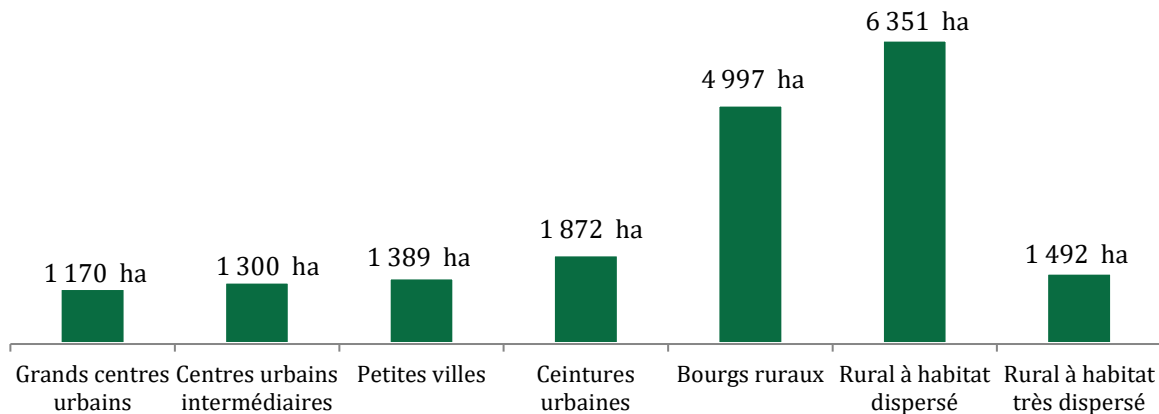
## Annexe I

Le croisement de l'analyse par destination et par niveau de densité met en évidence que les différents types de commune diffèrent dans leurs choix d'aménagement

Sur les 18 571 ha consommés en 2023 (cf. graphique 10) :

- ◆ 21 %, soit 3 859 ha l'ont été par les trois niveaux de densité les plus élevés ;
- ◆ 69 %, soit 12 840 ha l'ont été par les trois niveaux de densité les moins élevés.

**Graphique 10 : Consommation d'ENAF sur le territoire hexagonal en 2023 (en ha), par niveau de densité Insee**

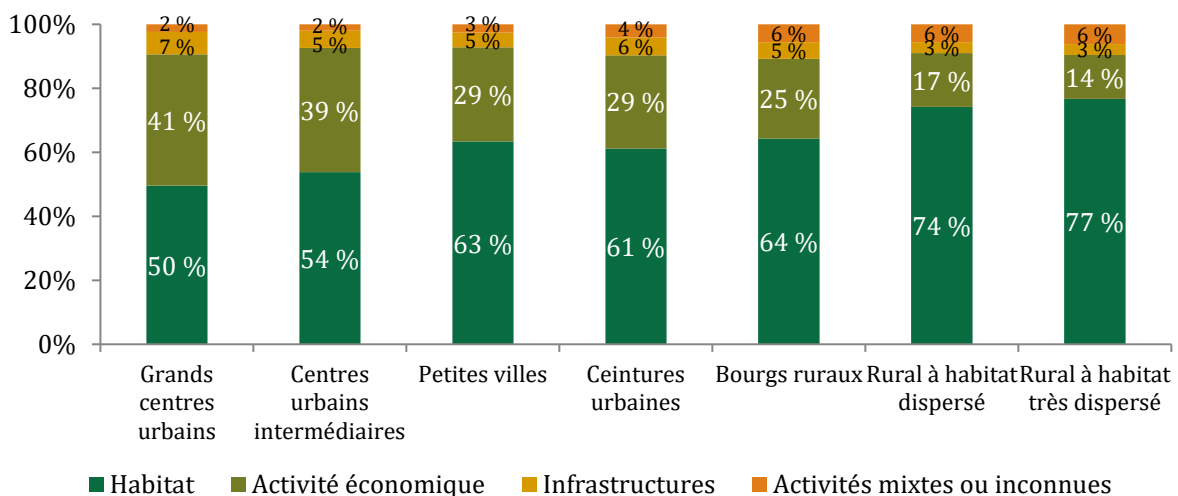


*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.*

**Le croisement de l'analyse de la consommation d'ENAF par destination et par niveau de densité Insee met en évidence que les choix d'aménagement diffèrent entre niveaux de densité Insee (cf. graphique 11) :**

- ◆ l'habitat représente respectivement 50 % et 54 % de la consommation d'ENAF des grands centres urbains et des centres urbains intermédiaires, et l'activité économique respectivement 41 % et 39 % ;
- ◆ les communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé consacrent respectivement 74 % et 77 % de leur consommation d'ENAF à l'habitat, 17 % et 14 % à l'activité économique.

**Graphique 11 : Destination de la consommation d'ENAF sur le territoire hexagonal en 2023, par niveau de densité Insee**



*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.*

## Annexe I

**L'étalement semble ainsi reposer davantage sur des choix urbanistiques que sur l'augmentation des besoins. Ceci est confirmé par l'analyse croisée de la consommation d'ENAF et de l'évolution démographique entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>5</sup>.**

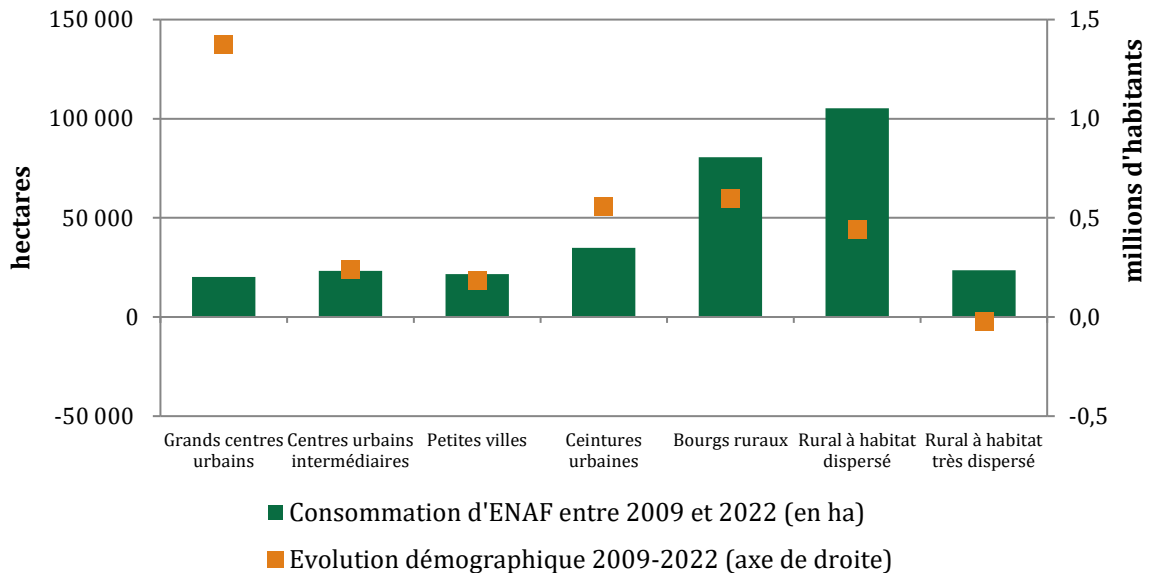
Les bourgs ruraux ainsi que les communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé représentent les deux-tiers de la consommation nationale d'ENAF sur la période, alors que ces communes ne représentent qu'un tiers de la croissance démographique ; les communes rurales à habitat très dispersé ont même perdu environ 22 000 habitants sur la période.

Alors que les ceintures urbaines et les bourgs ruraux ont connu la même dynamique démographique (environ 600 000 habitants supplémentaires sur la période), les bourgs ruraux ont consommé deux fois plus d'ENAF que les ceintures urbaines sur la période (cf. graphique 12).

Les grands centres urbains ont quant à eux représenté 41 % de la croissance démographique et seulement 7 % de la consommation d'ENAF sur la période.

Une étude du Cerema<sup>6</sup> montre en outre que plus de 7 600 communes ont perdu des ménages tout en consommant de l'espace sur la période 2015-2021.

**Graphique 12 : Analyse croisée de la consommation d'ENAF et de l'évolution démographique sur le territoire hexagonal (y compris la Corse) entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022**



*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee ; situation démographique en 2022 et en séries longues, Insee.*

<sup>5</sup> Les données de démographie relatives à l'année 2023 ne sont pas encore disponibles à la date de rédaction du rapport.

<sup>6</sup> La consommation foncière : état des lieux et enjeux, avril 2025.

## Annexe I

Le Cerema a étudié la densité des opérations d'aménagement consommant des ENAF (les opérations en renouvellement urbain étant exclues de l'étude) : **51 % de la consommation d'espaces est portée par des opérations de moins de 8 log/ha, ces opérations ne produisant que 18 % du total de logement (cf. tableau 4)**. Le Cerema conclut : « à un niveau local, les opérations entre 1 et 5 log/ha ne sont majoritaires pour la consommation d'espaces que pour 11 040 communes au niveau national, présentant un caractère rural. A l'inverse, les opérations de plus de 20 log/ha sont les plus consommatrices pour 2 979 communes, comprenant très majoritairement les communes urbaines et leur couronne proche ». **Dans certains territoires, majoritairement très ruraux (centre de la France, Sud-Ouest), les densités très faibles constituent le mode de production principal des logements.**

Tableau 4 : Analyse des opérations d'aménagement consommant de l'espace

Classe de densité	Part dans la production de logements	Nombre de logements produits	Part dans la consommation d'espaces	Nombre d'hectares consommés	Nombre d'opérations concernées
Entre 1 et 5 log /ha	7,9 %	92 092	30,2 %	29 383	63 569
Entre 5 et 8 log /ha	11,2 %	131 669	21,2 %	20 635	70 670
Entre 8 et 12 log /ha	16,9 %	198 295	20,7 %	20 150	79 584
Entre 12 et 20 log /ha	19,8 %	231 686	15,8 %	15 346	57 129
Plus de 20 log/ha	44,3 %	519 196	12,0 %	11 699	66 337

Source : Rapport d'étude, La densité de logement dans les opérations d'aménagement en extension urbaine, juin 2022, Cerema.

Le Cerema fournit en outre une analyse<sup>7</sup> de la consommation d'ENAF en fonction du zonage « ABC » (cf. 1.1). **61 % de la consommation est localisée dans des communes dites détendues, c'est-à-dire relevant de la zone C, soit 32 % de la population.** Le Cerema analyse cette consommation d'espace comme « une somme de petites opérations (entre deux et trois hectares sur dix ans), qui, mises bout à bout, contribuent fortement à la consommation nationale ».

## 2. Les recettes de fiscalité directe locale, essentiellement issues du foncier bâti, se sont élevées à 65,2 Md€ pour l'ensemble des collectivités en 2023, soit 22 % du total de leurs ressources financières (295,7 Md€)

### 2.1. Les ressources financières de l'ensemble des collectivités territoriales se sont élevées à 295,7 Md€ en 2023, dont 163,1 Md€ de fiscalité directe et indirecte

Les ressources financières des collectivités territoriales sont constituées de ressources définitives (recettes fiscales, concours de l'État, etc.) et de ressources temporaires, qui doivent faire l'objet d'un remboursement par la collectivité bénéficiaire (emprunts, etc.).

Le total des ressources de l'ensemble des collectivités (communes, groupements à fiscalités propres, départements, régions, collectivités territoriales uniques et syndicats) est de 295,7 Md€ en 2023, contre 239,7 Md€ en 2013, soit 23 % d'augmentation en dix ans.

En 2023, les ressources de l'ensemble des collectivités se décomposent de la manière suivante (cf. tableau 5 et graphique 13) :

- ◆ pour les recettes de fonctionnement (248,0 Md€, soit 84 % du total des ressources) :
  - les ressources issues de la fiscalité ont représenté 163,1 Md€, soit 66 % des recettes de fonctionnement et 55 % du total des ressources ;

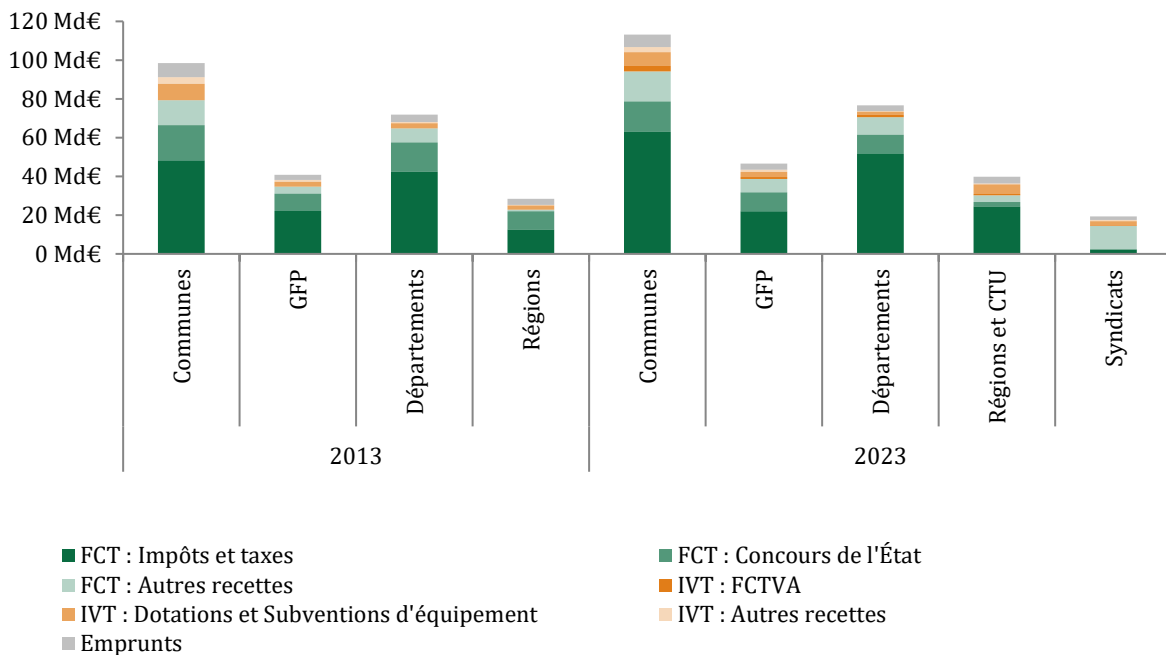
<sup>7</sup> La consommation foncière : état des lieux et enjeux, avril 2025.

## Annexe I

- les concours financiers de l'État (hors investissement) ont représenté 37,9 Md€, soit 15 % des recettes de fonctionnement et 13 % du total des ressources ;
- les autres recettes de fonctionnement s'établissent à 47,0 Md€, soit 19 % des recettes de fonctionnement et 16 % du total des ressources ;
- ◆ pour les recettes d'investissement (29,7 Md€, soit 10 % du total des ressources) :
  - le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a représenté 6,0 Md€, soit 20 % des recettes d'investissement et 2 % du total des ressources ;
  - les dotations et subventions d'équipement ont représenté 18,5 Md€, soit 62 % des recettes d'investissement et 6 % du total des ressources ;
  - les autres recettes d'investissement s'établissent à 5,3 Md€, soit 18 % des recettes de fonctionnement et 2 % du total des ressources ;
- ◆ l'emprunt a représenté 17,9 Md€, soit 6 % du total des ressources.

Enfin, en 2013, la fiscalité représente 62 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités. Cette part est stable : en 2023, la fiscalité représente 66 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités.

**Graphique 13 : Consolidation des budgets principaux des différentes strates territoriales**



*Source : Les collectivités locales en chiffres 2016 et 2024.*

## Annexe I

**Tableau 5 : Consolidation des budgets principaux des différentes strates territoriales (montants exprimés en Md€)**

Budgets	2013					2023					
	Communes	GFP	Départements	Régions	Total	Communes	GFP	Départements	Régions et CTU	Syndicats	Total
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>79,3</b>	<b>34,7</b>	<b>64,7</b>	<b>22,9</b>	<b>201,6</b>	<b>94,1</b>	<b>38,6</b>	<b>70,5</b>	<b>30,2</b>	<b>14,5</b>	<b>248,0</b>
Impôts et taxes	48,3	22,2	42,5	12,6	125,6	63,0	22,0	51,5	24,5	2,2	163,1
Concours de l'État	18,2	8,8	14,9	9,4	51,3	15,7	9,8	10,0	2,4	0,0	37,9
Autres recettes de fonctionnement	12,8	3,7	7,3	0,9	24,7	15,4	6,8	9,0	3,4	12,2	47,0
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNTS</b>	<b>12,0</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,5</b>	<b>21,3</b>	<b>12,6</b>	<b>4,8</b>	<b>3,2</b>	<b>6,1</b>	<b>3,0</b>	<b>29,7</b>
FCTVA	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	2,9	1,1	1,2	0,6	0,2	6,0
Dotations et subventions d'équipement	8,5	2,5	2,6	2,1	15,8	7,1	2,6	1,7	5,0	2,1	18,5
Autres recettes d'investissement	3,5	1,0	0,7	0,4	5,5	2,6	1,1	0,3	0,6	0,7	5,3
<b>EMPRUNTS</b>	<b>7,3</b>	<b>2,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>16,8</b>	<b>6,5</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>1,8</b>	<b>17,9</b>
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>98,6</b>	<b>40,8</b>	<b>71,9</b>	<b>28,4</b>	<b>239,7</b>	<b>113,2</b>	<b>46,7</b>	<b>76,7</b>	<b>39,8</b>	<b>19,3</b>	<b>295,7</b>

*Source : Les collectivités locales en chiffres 2016 et 2024, chapitre 4. Légende : Groupements à fiscalité propre (GFP) ; collectivités territoriales uniques (CTU) ; dotation globale de fonctionnement (DGF) ; fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).*

## 2.2. La fiscalité directe locale a représenté 65,2 Md€ en 2023 et est fléchée vers les communes à 66 %

Pour l'étude des liens entre fiscalité et artificialisation, la mission a choisi de se concentrer principalement sur la fiscalité directe locale (cf. encadré 3), qui a généré 65,2 Md€ de recettes pour l'ensemble des collectivités en 2023. **Sur ces 65,2 Md€ de recettes, 66 % relèvent des communes uniquement, soit 43,0 Md€ (cf. graphique 14).**

### Encadré 3 : Définition de la fiscalité directe locale

La fiscalité directe locale recouvre l'ensemble des prélèvements obligatoires suivants :

- taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- taxe foncière sur le foncier bâti ;
- effet net des coefficients correcteurs de taxe foncière liés à la réforme de la taxe d'habitation ;
- taxe foncière sur le foncier non bâti ;
- cotisation foncière des entreprises ;
- cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- imposition forfaitaire des entreprises en réseau ;
- taxe sur les surfaces commerciales ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- taxe gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- taxe additionnelle spéciale annuelle.

*Source : Les collectivités locales en chiffres 2024.*

### Graphique 14 : Répartition du produit de la fiscalité directe locale en 2023



*Source : Les collectivités locales en chiffres 2024, chapitre 5. Légende : Groupements à fiscalité propre (GFP) ; Collectivités territoriales uniques (CTU).*

### La part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement des collectivités est de :

- ◆ 46 % pour les communes ;
- ◆ 40 % pour les syndicats et groupements à fiscalité propre ;
- ◆ 0,5 % pour les départements ;
- ◆ 3 % pour les régions et les collectivités territoriales uniques.

**Dans son analyse des effets des liens entre fiscalité et artificialisation et des potentiels impacts du ZAN sur les ressources des collectivités, la mission a choisi de se concentrer sur les communes uniquement.**

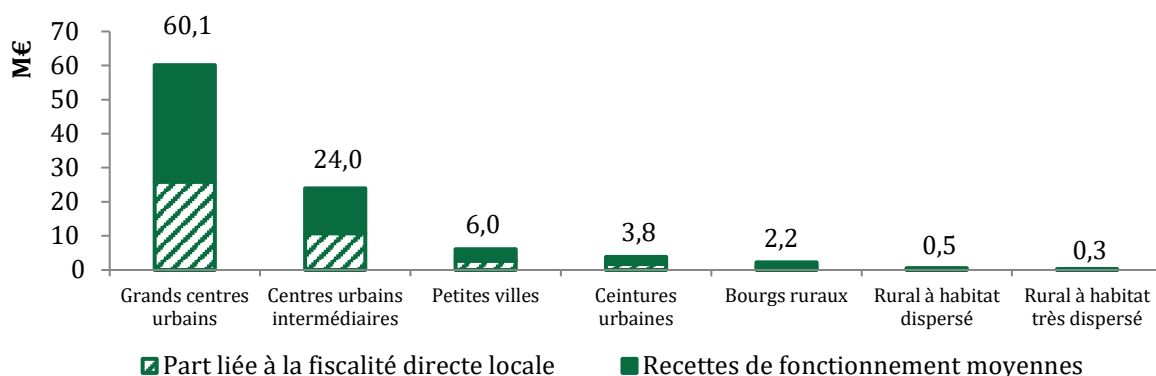
## Annexe I

Sur la base des comptes détaillés des communes, il est possible de déterminer, par commune en moyenne, la part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement en fonction des niveaux de densité Insee (cf. graphique 15) :

- ◆ la fiscalité directe locale représente 43 % des 60,1 M€ de recettes de fonctionnement moyennes par grand centre urbain ;
- ◆ s'agissant des communes rurales à habitat très dispersé, la fiscalité directe locale 31 % de leurs 0,3 M€ de recettes moyennes de fonctionnement.

Les communes les moins denses disposent donc de recettes de fonctionnement plus limitées, et ces ressources ont moins tendance à dépendre de la fiscalité directe locale.

**Graphique 15 : Recettes de fonctionnement moyennes par commune et part liée à la fiscalité directe locale, par niveau de densité Insee**



Source : Comptes détaillés des collectivités 2023 ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.

### 2.3. Cette fiscalité directe locale est héritée d'un système ancien et n'a pas fait l'objet d'adaptation pour spécifiquement tenir compte du ZAN

La Révolution française de 1789 a introduit quatre prélèvements obligatoires, surnommés les « 4 vieilles »<sup>8</sup> :

- ◆ la contribution foncière, payée par les propriétaires sur la valeur locative de leurs biens ;
- ◆ la contribution personnelle mobilière, calculée sur le revenu présumé de la personne, évalué approximativement d'après la valeur du loyer de son habitation ;
- ◆ la contribution des patentes, calculée sur les loyers des locaux commerciaux ou industriels ;
- ◆ l'impôt des portes et fenêtres, calculé sur le nombre de portes et de fenêtres.

Si ces différentes fiscalités ont subi un certain nombre de modifications et de réformes depuis leur création, les principales composantes de la fiscalité locale en vigueur aujourd'hui en sont héritées :

- ◆ la taxe d'habitation (TH), instituée en 1974 en remplacement de la contribution mobilière, est payée par les occupants d'un logement au 1<sup>er</sup> janvier. Elle a progressivement été supprimée pour les résidences principales (2020-2023), mais reste applicable pour les résidences secondaires ;

<sup>8</sup> Cf. Site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) : [impôts. kesako ?](http://impots.gouv.fr)

## Annexe I

- ◆ la taxe foncière :
  - sur les propriétés bâties (TFPB) est fondée sur la valeur locative cadastrale des biens immobiliers bâtis. Elle est payée par les propriétaires, y compris bailleurs sociaux et investisseurs privés ;
  - sur les propriétés non bâties (TFPNB) est l'équivalent de la TFPB pour les terrains agricoles, forêts, etc. ;
- ◆ la cotisation économique territoriale (CET), notamment composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). D'autres fiscalités sur les entreprises relèvent également du niveau local : l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

**Aucune fiscalité n'a été créée ou adaptée pour tenir compte du ZAN. Néanmoins, certaines taxes ont été introduites dans un objectif de sobriété foncière.**

**C'est le cas de la taxe nationale sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles** (cf. 4.3.2.1). La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche introduit, à son article 55, une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles perçue au profit de l'Agence de services et de paiement, dite « LMA ». Ce prélèvement obligatoire a été créé afin de « capter l'effet d'aubaine liée à la plus-value très élevée résultant de ce classement »<sup>9</sup>. Selon l'étude d'impact du texte qui a créé ce prélèvement obligatoire, « *bien que son montant soit limité au regard de l'importance des plus-values en cause, cette taxe retardera peut-être la cession de terres agricoles ou naturelles et est donc susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement et l'agriculture* ». L'exposé des motifs de ce même projet de loi est encore plus explicite : « *la préservation du foncier agricole est une urgence et un enjeu fort pour le maintien d'une agriculture durable. Le foncier agricole, en périphérie des villes, est indispensable au développement des circuits courts. C'est aussi un élément essentiel au maintien des continuités écologiques et à la préservation de la biodiversité. L'objectif national est de réduire de moitié à l'échelle nationale d'ici 2020 le rythme d'artificialisation des terres agricoles.* ».

*A contrario*, la taxe communale forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles (TFTC) (cf. 4.3.2.2), introduite par amendement<sup>10</sup> au projet de loi portant engagement national pour le logement, a uniquement un objectif de captation de rente. Durant la discussion, M. Dominique Braye présente l'objectif de cette taxe : « *que les communes qui le souhaitent, et uniquement celles-là, puissent récupérer une petite partie – environ 6 % du prix de cession - de la plus-value réalisée lors de la première cession du terrain après son classement, et uniquement à ce moment-là* ». Selon lui, « *la France est quasiment le seul pays en Europe où les vendeurs perçoivent la totalité des plus-values ; un de nos collègues a cité, à ce sujet, l'analyse du professeur Mouillard. Aux Pays-Bas, par exemple, lorsqu'un terrain est déclaré constructible, la commune l'achète à un prix limité à deux ou trois fois la valeur de la terre agricole, ce qui revient pour elle à récupérer environ 85 % de la plus-value. En Allemagne, après la décision de classement du terrain, le vendeur rétrocède un tiers de la plus-value à la commune* ».

---

<sup>9</sup> Étude d'impact de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, page 104.

<sup>10</sup> Amendement n° 46 rect. déposé par M. Braye au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, au projet de loi n° 57 (2005-2006) portant engagement national pour le logement, déposé au Sénat le 27 octobre 2005.

Enfin, la littérature identifie également certains prélèvements obligatoires créés dans un objectif de sobriété foncière<sup>11</sup>. Le versement pour sous-densité (créé en 2010 et abrogé par la loi de finances pour 2021) et, dans une moindre mesure, la taxe d'aménagement et la majoration de taxe foncière sur les propriétés non bâties<sup>12</sup> sont qualifiés comme tels par l'ESPI, soit un total de 3 taxes sur 29 analysées. A ces trois taxes s'ajoutent deux prélèvements obligatoires applicables à l'impôt sur le revenu, qui ne font cependant pas partie du périmètre des prélèvements obligatoires étudiés par la mission : la réorientation du dispositif de réduction d'impôt « Pinel »<sup>13</sup> et la réduction d'impôt « Denormandie »<sup>14</sup>.

### 3. À cadre fiscal inchangé, les effets attendus du ZAN sur les ressources fiscales locales sont anticipés comme faibles

Les ressources fiscales du bloc communal sont devenues particulièrement dépendantes de l'imposition du foncier bâti du fait des évolutions intervenues depuis quinze ans dans leur panier fiscal : disparition de la taxe professionnelle en 2010, remplacée par la contribution économique territoriale (CET), suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2023, réduction progressive d'une des composantes de la CET, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), depuis 2023. Ainsi, en 2023, la TFPB payée par les ménages et les entreprises représentait 42 % des recettes de fonctionnement des communes.

En théorie, cela ne signifie en revanche pas que le ZAN aura des effets significatifs sur les ressources du bloc communal, pour deux raisons :

- ◆ la mise en œuvre du ZAN n'implique pas une baisse de la construction neuve, mais un transfert d'un modèle de construction en extension vers un modèle de construction en densification et en renouvellement urbain. Les impôts fonciers nouveaux seront toujours perçus, car ceux-ci reposent sur la surface fiscale du logement ou du local commercial produit, et non sur l'artificialisation engendrée par cette production. La question est alors de savoir si ceux-ci seront aussi rentables que ceux qui auraient été perçus à modèle de construction inchangé., c'est-à-dire rapporteront des bases taxables de niveau équivalent à celles qui auraient été perçus à modèle de construction inchangé. La même question du niveau de rentabilité se pose d'ailleurs concernant la taxe d'aménagement, de rentabilité de l'extension *versus* le renouvellement, même si son poids dans les finances du bloc communal est plus faible ;
- ◆ les volumes annuels de construction neuves sont réduits au regard du stock de constructions existantes et déjà taxées. En théorie, même si les volumes de constructions diminuaient globalement (en extension et en densification/renouvellement), l'effet sur les ressources du bloc communal devraient donc rester limité.

---

<sup>11</sup> Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? Julien Fosse, avec la collaboration de Julia Belaunde, Marie Dégremont et Alice Grémillet. France Stratégie, juillet 2019.

<sup>12</sup> Pour les terrains constructibles situés dans des zones où le marché immobilier est tendu, les collectivités peuvent voter une majoration forfaitaire de la valeur locative. Cette majoration peut aller de 1 à 3 € par m<sup>2</sup>. La superficie du terrain prise en compte pour cette majoration est généralement réduite de 200 m<sup>2</sup>, sauf décision contraire de la collectivité. Voir art. 1396 du CGI.

<sup>13</sup> Dispositif en voie d'extinction, qui est, depuis janvier 2021, réservé aux logements des bâtiments d'habitation collectifs pour encourager la densification plutôt que l'étalement urbain. Voir art. 199 novovicies du CGI.

<sup>14</sup> Réduction d'impôt accordée aux particuliers achetant un logement à rénover dans certaines zones, pour le mettre ensuite en location. Voir art. 199 novovicies du CGI.

## Annexe I

Afin de mesurer la pertinence de ces anticipations, deux équipes de chercheurs ont construit des démarches quantitatives assez proches dans leur méthode et dans leurs résultats :

- ◆ une première équipe, composée de deux chercheurs du CNRS, Laure Casanova Enault (Avignon Université) et Antoine Grandclément (Aix-Marseille Université) a mesuré, à l'échelle du territoire métropolitain, les effets sur les recettes fiscales de l'artificialisation avant la mise en œuvre du ZAN, sur la période 2011-2021<sup>15</sup> ;

Un des apports principaux de ces travaux est de croiser la nature des constructions nouvelles effectuées sur la période observée avec le type de tissu urbain<sup>16</sup> sur lequel elles ont été réalisées, afin d'en mesurer les effets sur les bases fiscales supplémentaires des communes.

On constate ainsi tout d'abord que **25 % des bases fiscales des constructions neuves créées sur la période observée se localisent en dehors des tissus urbains existants (ceux-ci sont donc considérés comme réalisés en extension), notamment les locaux d'habitation** (cf. tableau 6) :

- ◆ plus d'un quart (27,7 %) des bases fiscales des nouveaux locaux d'habitation, essentiellement des maisons, se localisent en dehors des tissus urbains existants. Par ailleurs, la très grande majorité (60,8 %) des autres se situent dans des tissus urbains discontinus ;
- ◆ les nouveaux locaux d'activité se partagent de manière plus équilibrée entre tissus urbains discontinus (45,5 %), zones d'activité (22,5 %) et autres espaces (25,1 %).

**Tableau 6 : Les bases des nouveaux locaux en fonction de leur environnement géographique**

	Locaux d'habitation			Locaux à usage d'activité	Total général
	Maisons	Immeubles	Ensemble		
Tissu urbain continu	0,7 %	10,7 %	5,2 %	9,1 %	6,9 %
Tissu urbain discontinu	56,1 %	66,5 %	60,8 %	25,1 %	45,5 %
Zones industrielles et commerciales	1,9 %	11,9 %	6,4 %	44,1 %	22,5 %
Autres	41,3 %	11,0 %	27,7 %	21,8 %	25,1 %

*Source : Les recettes fiscales de l'artificialisation avant le ZAN (2011-2021) : quelles retombées et quelles inégalités entre territoires territoriaux ?*

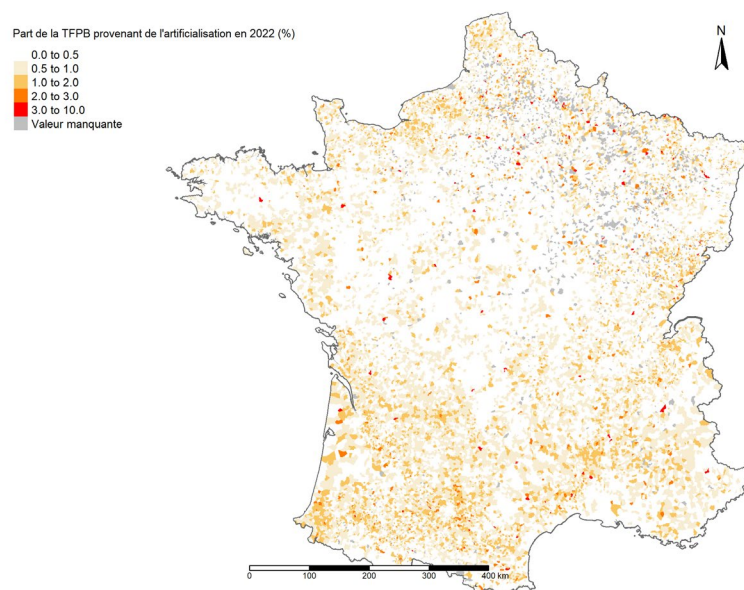
L'étude montre ensuite que, **à l'échelle nationale**, les recettes fiscales potentielles liées aux nouveaux locaux construits hors des tissus urbains et des zones d'activité sont limitées : **sur la période de dix ans observée, elles représentent en cumul l'équivalent de 2,4 % des recettes totales de la taxe sur le foncier bâti<sup>17</sup>**. C'est, par exemple, un niveau de croissance qui reste inférieur à celui généré par la seule revalorisation annuelle nationale des valeurs locatives (cf. figure 3).

<sup>15</sup> « Les recettes fiscales de l'artificialisation avant le ZAN : quelles retombées et quelles inégalités entre territoires locaux ? ». Travaux en cours.

<sup>16</sup> Mesuré avec les données de Corine Land Cover en quatre classes d'occupation du sol : tissus urbains continus ; tissus urbains discontinus ; zones industrielles et commerciales et en autres espaces non urbains.

<sup>17</sup> 6,6 % si on ajoute les locaux construits dans des tissus urbains discontinus.

**Figure 3 : Part de la taxe foncière sur les propriétés bâties provenant de l'artificialisation en 2022**



*Source : Les recettes fiscales de l'artificialisation avant le ZAN (2011-2021) : quelles retombées et quelles inégalités entre territoires territoriaux ?*

Une seconde équipe, composée de deux chercheurs membres d'un projet de recherche financé par le programme FIL<sup>18</sup>, Vincent Lasserre-Bigorry (chercheur associé au Laboratoire Ville Mobilité Transport) et Alexandre Coulondre (chercheur associé au Lab'Urba), a proposé une mesure empirique et un peu plus ciblée du lien entre construction résidentielle et dynamique des recettes de fonctionnement des communes, *via* la TFPB<sup>19</sup>. Le cas d'étude du département de la Haute-Garonne a été retenu à cette fin.

Si elle ne peut pas prétendre à donner une vision exacte des effets du ZAN sur les finances des communes sur le territoire métropolitain, du fait de son champ restreint (un seul département), cette étude présente plusieurs intérêts complémentaires à la première. Elle fournit des ordres de grandeur du niveau d'efficacité de la construction neuve sur les ressources des communes.

Cette étude démontre qu'une augmentation de 1 % du parc de logement existant se traduirait en moyenne par une augmentation des recettes de fonctionnement des communes de + 0,35 %. L'apport de logements neufs fait donc bien croître les recettes, mais dans une proportion relativement limitée, de près d'un tiers de la part de la construction neuve dans le stock (qui est elle-même de 1,8 % en Haute-Garonne).

Par ailleurs, sur un plan théorique, selon les auteurs de l'étude, « *une commune qui produit du logement sans artificialiser des sols pourrait avoir une les mêmes dynamiques de croissance de ses ressources qu'une autre commune qui produit la même quantité de logements en artificialisant* », sous réserve d'un même niveau d'efficacité. **Au final, les effets du ZAN sur les recettes locales liées à la construction de logement pourraient donc être nuls**, sous réserve que les communes retiennent un niveau de densité suffisant pour les constructions en renouvellement urbain. Même dans le cas contraire, ils resteront faibles à très modérés à l'aune d'une trajectoire mesurée sur 10 à 20 ans.

<sup>18</sup> Créé en 2014, le Réseau Finances Locales (FIL) regroupe des chercheurs et des représentants de collectivités afin de soutenir et de développer une activité pluridisciplinaire de production de connaissances dans le domaine des finances locales. Source : site internet de Intercommunalités de France.

<sup>19</sup> « Quelle sensibilité des finances locales à la construction résidentielle ? Les recettes des collectivités locales face à la réglementation ZAN ». Mai 2025.

## Annexe I

Elle permet également de mieux appréhender les effets territorialisés de l'artificialisation en fonction du profil des communes, classifiées en fonction du niveau de densité défini par l'Insee (analyse également considérée comme la plus pertinente par la mission) (cf. tableau 7).

L'étude montre ainsi que la sensibilité des finances communales au ZAN est susceptible d'être un peu plus élevée dans les espaces péri-urbains, pour lesquels la dynamique d'artificialisation est par ailleurs la plus forte, et le niveau d'efficacité de l'artificialisation le plus faible.

Les auteurs en concluent qu'à sensibilité comparable, il existe dans les faits différentes trajectoires d'artificialisation des sols, beaucoup plus liées à des choix d'efficacité (ou non) de l'artificialisation qu'à la question de la fiscalité et des finances locales. **Même si les communes des ceintures urbaines semblent plus particulièrement concernées, la question des effets de l'artificialisation renvoie plus à un modèle de développement urbain, et à des choix politiques sous-jacents, qu'à un enjeu de recettes fiscales.**

**Tableau 7 : Élasticité des recettes communales à la construction résidentielle et dynamiques d'artificialisation des sols pour l'habitat**

Nombre de communes	Haute-Garonne	Grands centres urbains	Centres urbains interm. et petites villes	Ceintures urbaines	Bourgs ruraux	Rural à habitat dispersé	Rural à habitat très dispersé
	586	18	13	54	67	265	169
Élasticité des Recettes Fiscales (RF - 2023)	0,35	0,32	0,41	0,43	0,41	0,34	0,31
Part de la construction neuve dans le stock <sup>20</sup>	1,81 %	1,60 %	1,48 %	3,23 %	2,06 %	1,42 %	0,66 %
Part du territoire artificialisé pour l'habitat <sup>21</sup>	0,06 %	0,13 %	0,06 %	0,16 %	0,10 %	0,04 %	0,01 %
Efficacité de l'artificialisation <sup>22</sup>	0,29	1,17	0,41	0,33	0,15	0,12	0,08

*Source : « Quelle sensibilité des finances locales à la construction résidentielle ? ». Rapport de mai 2025, page 24.*

<sup>20</sup> Indicateur : nombre de logements autorisés dans les permis de construire par rapport au nombre de logements existants dans le territoire - Sources : Recensement (Insee, 2023), Sitadel (SDES, 2023). Moyenne 2021-2022.

<sup>21</sup> Indicateur : nombre (annuel moyen) de mètres carrés d'espaces NAF artificialisés pour l'habitat par rapport à la superficie totale du territoire en mètres carrés - Source : Portail de l'artificialisation des sols (Cerema, 2023). Moyenne 2021-2022.

<sup>22</sup> Indicateur : nombre de mètres carrés de logements autorisés dans les permis de construire par mètres carrés de sols artificialisés pour l'habitat - Sources : Portail de l'artificialisation des sols (Cerema, 2023), Sitadel (SDES, 2023). Moyenne 2021-2022.

#### 4. Parmi les 18 prélèvements obligatoires analysés par la mission, plusieurs sont susceptibles d'avoir un effet sur l'artificialisation et font cinq l'objet de propositions

##### 4.1. Parmi l'ensemble des prélèvements obligatoires considérés, la mission s'est concentrée sur ceux qui peuvent présenter un lien avec l'artificialisation

Les travaux académiques relatifs aux liens entre artificialisation des sols et fiscalité locale restent encore rares en France, même s'ils se développent depuis quelques années<sup>23</sup>. Les principaux enseignements de ces travaux sont les suivants :

- ◆ **le cadre fiscal de l'immobilier est particulièrement complexe, voire confus, ce qui empêche une mesure efficace des effets cumulés de ces instruments sur le ZAN.** Selon les travaux menés au sein des laboratoires de l'École supérieure des professions immobilières (ESPI)<sup>24</sup>, près d'une trentaine d'impositions nationales et locales<sup>25</sup> (29) s'appliquent aux terrains urbanisables ;
- ◆ **au sein de cette « galaxie » d'instruments fiscaux, la fiscalité incitative à vocation de limitation de l'artificialisation n'existe à ce jour quasiment pas.**

Même s'il existe un certain consensus sur le fait que, malgré l'existence de nombreuses taxes, la fiscalité n'a pas été, jusqu'ici, un outil capable de limiter l'étalement urbain ni l'artificialisation des sols, **cela ne signifie toutefois pas que la fiscalité, notamment locale, n'a aujourd'hui aucun effet sur la dynamique d'artificialisation.**

Parmi les outils fiscaux relevant du périmètre de la mission (*cf.* tableau 8), **la littérature académique démontre que leurs effets sur l'artificialisation des sols diffèrent selon que l'on regarde la fiscalité locale sur la détention de biens immobiliers ou celle sur les transactions intervenant sur ces mêmes biens.**

---

<sup>23</sup> Le Conseil des prélèvements obligatoires « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN » d'octobre 2022 cite notamment en France les travaux récents de Guillaume Sainteny sur les fonciers non bâtis agricoles et forestiers, ainsi que ceux de Sonia Guelton sur la taxe d'aménagement comme outil de captation de la valeur foncière et d'équité sociale (pages 30 et 31 du rapport).

<sup>24</sup> Les *Cahiers ESPI2R* présentent les publications académiques du laboratoire *ESPI Research in Real Estate* (ESPI2R), lui-même attaché à l'ESPI.

<sup>25</sup> Cantuarias-Villessuzanne, C., Audrain-Demey, G., Gillet, L., Guémar, C., Pineau, R., & Maleyre, I. (2021). La structure de la fiscalité immobilière et foncière : effets sur l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Dans C. Cantuarias-Villessuzanne (dir.), *Investissement immobilier et objectif « zéro artificialisation nette »*. Mis en ligne le 06 février 2023, *Cahiers ESPI2R*, consulté le 13 juin 2025. URL : <https://www.cahiers-espi2r.fr/1006>.

## Annexe I

**Tableau 8 : Produits perçus en 2023 par le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre) pour les prélèvements obligatoires étudiés par la mission**

Nom du prélèvement obligatoire	Montant (en M€)
<b>Taxes liées à la détention (propriété ou occupation)</b>	<b>65 335</b>
Taxe foncière sur les propriétés bâties	39 818
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (y compris taxe additionnelle)	1 250
Cotisation foncière des entreprises	7 604
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	3 784
Imposition forfaitaire sur des entreprises en réseau	1 903
Taxe sur les surfaces commerciales	935
Taxe d'habitation sur les logements vacants	90
Taxe sur les logements vacants	188
Taxe sur les friches commerciales	13 (2021)
Imposition forfaitaire sur les pylônes	314
Taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement	N.D.
Taxes additionnelles aux taxes directes locales	9 436
<i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i>	8 511
<i>Taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations</i>	535
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>	390
<b>Taxes liées aux transactions ou aux opérations d'aménagement</b>	<b>18 296</b>
Droits de mutation à titre onéreux	16 308
Taxe d'aménagement	1 656
Taxe forfaitaire sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles (TFTC)	50
Taxe sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles (LMA)	50

*Source : Les collectivités locales en chiffres 2024 ; note pour le ministre de la Direction de la législation fiscale (DLF) relative à la réforme de la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles et de la taxe dite « LMA » en date du 14 novembre 2023 ; note pour les ministres de la Direction générale du Trésor et de la DLF relative aux droits de mutation à titre onéreux, en date du 20 décembre 2024 ; note pour les ministères de la DLF relative à la proposition de refonte des taxes locales sur les logements vacants dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, en date du 23 mai 2025 ; fiche d'évaluation de la Direction générale du Trésor dans le cadre des conférences fiscales pour le PLF 2026, relative à la fusion des taxes sur les plus-values sur les cessions de terrains devenus constructibles ; données DGFIP ; données DLF.*

**Compte tenu des délais, et d'une première analyse effectuée par la mission, plusieurs prélèvements obligatoires ont été écartés de l'étude :**

- ◆ l'imposition forfaitaire sur des entreprises en réseau ;
- ◆ l'imposition forfaitaire sur les pylônes ;
- ◆ la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement ;
- ◆ les taxes additionnelles aux taxes directes locales ;
- ◆ les droits de mutation à titre onéreux.

## 4.2. Parmi les prélèvements obligatoires dont le fait générateur est lié à la détention de foncier, les taxes portant sur la vacance sont susceptibles de constituer un levier de lutte contre l'artificialisation

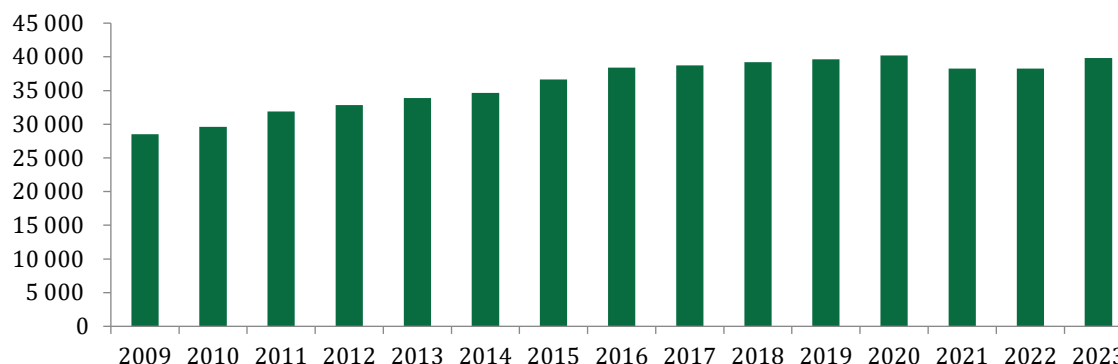
Les taxes liées à la détention sont des taxes annuelles : elles peuvent peser sur des propriétaires ou des occupants et reposent principalement sur des valeurs locatives ou forfaitaires. Les effets incitatifs liés à ces impositions sont complexes à analyser, car si leur coût est globalement incitatif à la sobriété pour les acteurs économiques, elles représentent une ressource stable et dynamique (elles sont pour les plus importantes d'entre elles réévaluées chaque année, ce qui leur garantit une dynamique minimale) pour les collectivités, qui en attendent un rendement élevé et garanti<sup>26</sup>.

### 4.2.1. La détention de foncier est directement taxée par trois prélèvements obligatoires, qui peuvent avoir un effet sur l'artificialisation, mais pour lesquels la mission ne formule pas de proposition en raison des effets de bords identifiés sur les ressources des collectivités, en particulier rurales

Le foncier, qu'il soit bâti ou non bâti, est directement taxé par trois prélèvements obligatoires distincts :

- ◆ la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- ◆ la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- ◆ la cotisation foncière des entreprises (CFE).

**Graphique 16 : Évolution des recettes de TFPB entre 2009 et 2023 pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre), en k€ constants 2023**

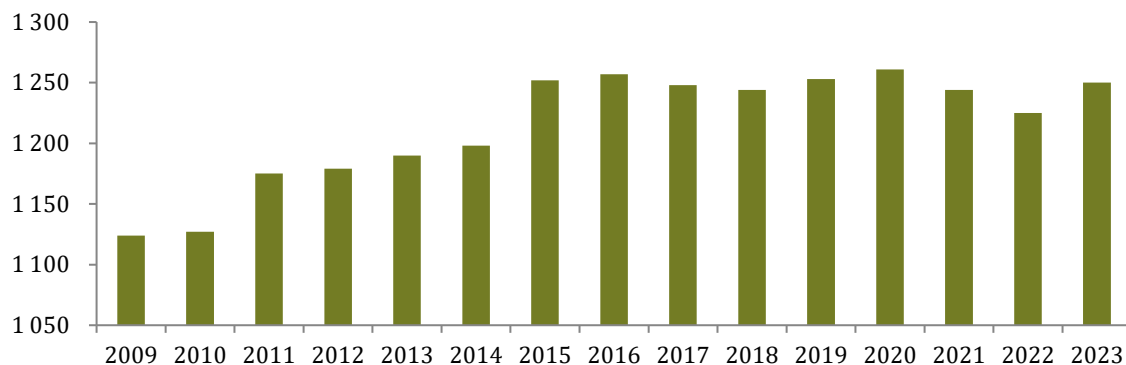


*Source : Les collectivités locales en chiffres 2009 – 2024.*

<sup>26</sup> Rapport de l'expertise scientifique collective, INRA/IFSTTAR, décembre 2017, pages 150 et suivantes.

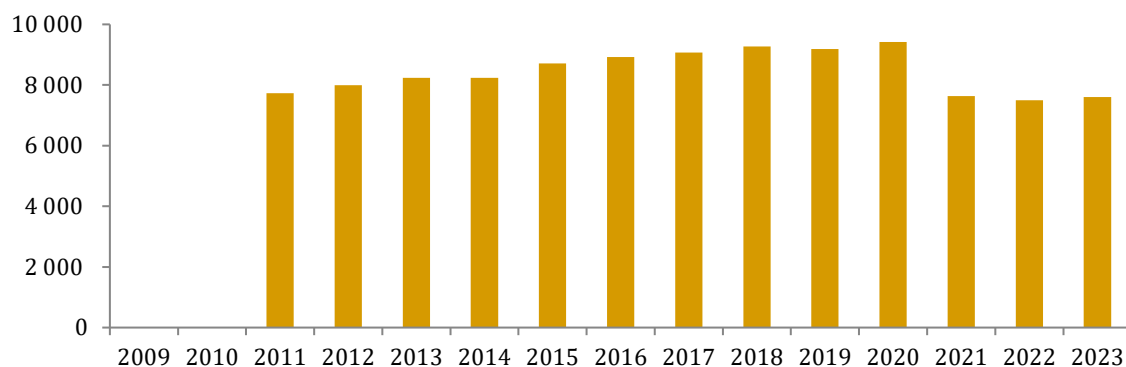
## Annexe I

**Graphique 17 : Évolution des recettes de TFPNB entre 2009 et 2023 pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre) en k€ constants 2023**



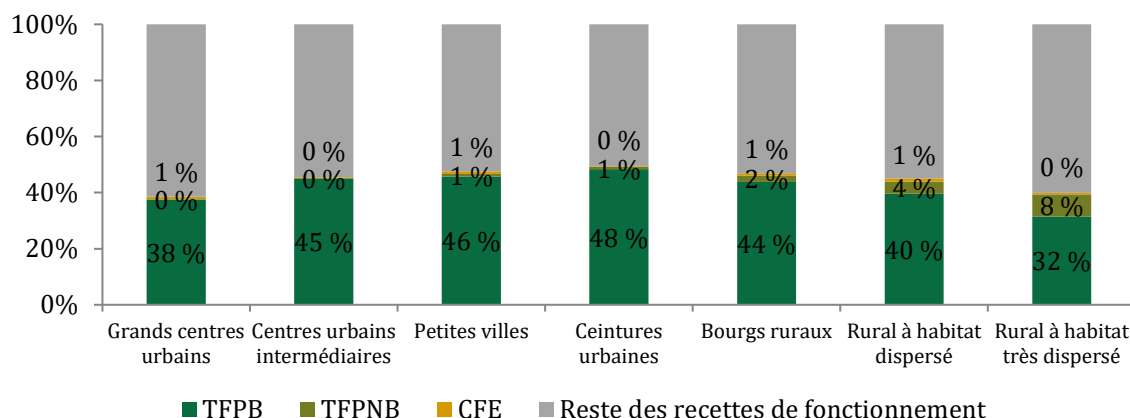
*Source : Les collectivités locales en chiffres 2009 – 2024.*

**Graphique 18 : Évolution des recettes de CFE, entre 2009 et 2023 pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre) en k€ constants 2023**



*Source : Les collectivités locales en chiffres 2009 – 2024.*

**Graphique 19 : Part de la TFPB, de la TFPNB et de la CFE dans les recettes de fonctionnement de la commune**



*Source : Comptes individuels des communes 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023. Note : le montant de TFPB correspond à la somme du montant réel à destination des communes, des allocations compensatrices au profit de la commune et du montant de taxe additionnelle spéciale annuelle ; le montant de TFPNB correspond à la somme du montant réel à destination de la commune, de la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties et des allocations compensatrices au profit de la commune ; le montant de CFE correspond à la somme du montant réel à destination de la commune et du montant de taxe additionnelle spéciale annuelle.*

#### **4.2.1.1. La taxe foncière sur les propriétés bâties a généré 37,3 Md€ de recettes pour les communes en 2023, et constitue leur principale ressource fiscale**

La TFPB frappe chaque propriétaire d'un immeuble bâti et est destinée à financer le budget de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La loi prévoit un certain nombre d'exonérations, qui peuvent être permanentes, ou temporaires, totales ou partielles (propriétés publiques, bâtiments servant aux exploitations rurales, locaux diplomatiques ou consulaires, *etc.*<sup>27</sup>). Ainsi, les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction peuvent bénéficier d'une exonération de TFPB pendant deux ans. Une commune peut toutefois décider, sur la part qui lui revient, de limiter l'exonération.

La base d'imposition de la TFPB est constituée par la valeur locative cadastrale (VLC)<sup>28</sup> diminuée d'un abattement forfaitaire de 50 %<sup>29</sup>. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la VLC par les taux fixés par les collectivités bénéficiaires.

En 2023, la TFPB a généré 39,8 Md€ pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre), en augmentation de 77 % entre 2009 et 2023 (*cf.* graphique 16).

##### **S'agissant des communes uniquement (*cf.* graphique 19) :**

- ◆ la TFPB a généré en moyenne 37,3 Md€ de recettes en 2023, soit 42 % de leurs recettes de fonctionnement ;
- ◆ la part de TFPB dans les recettes de fonctionnement de la commune est la plus élevée pour les communes qui relèvent des niveaux de densité intermédiaires (48 % des recettes de fonctionnement des ceintures urbaines) ;
- ◆ les communes les plus rurales dépendent moins de la TFPB (un tiers des recettes de fonctionnement des communes rurales à habitat très dispersé).

#### **4.2.1.2. La taxe foncière sur les propriétés non bâties a généré 1,0 Md€ de recettes pour les communes en 2023, et constitue une ressource importante pour les communes les plus rurales**

La TFPNB s'applique aux propriétés non bâties de toute nature, à l'exception des propriétés publiques, des voies publiques, des fleuves et rivières navigables ou flottables, des chemins des associations foncière d'aménagement foncier agricole et forestier et des sols et terrains passibles de TFPB<sup>30</sup>.

Certaines exonérations partielles ou temporaires s'appliquent également pour les terrains agricoles (à titre d'exemple, sont exonérés : pendant cinq ans les terrains agricoles exploités en mode biologique, les zones Natura 2000 possédant un document d'objectif ou les zones humides faisant l'objet d'un engagement de gestion ; pendant trente ans les forêts résineuses et pendant cinquante ans les forêts feuillues en régénération<sup>31</sup>).

---

<sup>27</sup> CGI, art. 1394 ; BOI-IF-TFNB-10-40.

<sup>28</sup> Elle correspond à un loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué.

<sup>29</sup> Cet abattement forfaitaire permet de prendre en compte les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation.

<sup>30</sup> CGI, art. 1394 ; BOI-IF-TFNB-10-40.

<sup>31</sup> CGI, art. 1395, 1395 A, 1395 A bis, 1395 A ter et 1395 B ; BOI-IF-TFNB-10-50.

## Annexe I

Les propriétés non bâties sont classées en treize catégories selon les types d'occupation du sol<sup>32</sup>. La base d'imposition de la TFPNB est constituée par la VLC de ces propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire pour frais de 20 %. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la VLC par les taux fixés par les collectivités bénéficiaires.

En 2023, la TFPNB a généré 1,3 Md€ pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre), en augmentation de 41 % entre 2009 et 2023 (cf. graphique 17).

### **S'agissant des communes uniquement (cf. graphique 19) :**

- ◆ la TFPNB a généré 1,0 Md€ de recettes en 2023, soit 2 % de leurs recettes de fonctionnement ;
- ◆ la part de TFPNB dans les recettes de fonctionnement de la commune est la plus élevée pour les communes les plus rurales (8 % des recettes de fonctionnement des communes rurales à habitat très dispersé) ;
- ◆ **plus une commune est urbaine et dense, moins ses recettes sont dépendantes de la TFPNB. Ce constat est parfaitement corrélé à l'évolution du taux d'artificialisation, qui est proportionnel à la densité.**

### **4.2.1.3. La cotisation foncière des entreprises, qui frappe toutes les personnes exerçant en France une activité professionnelle non salariée, a généré 0,6 Md€ de recettes pour les communes en 2023, soit 1 % de leurs recettes de fonctionnement**

La CFE frappe toutes les personnes exerçant en France une activité professionnelle non salariée (personnes physiques ou morales, ou par les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent l'activité imposable). Elle est établie dans chaque commune où le contribuable dispose de locaux ou de terrains et est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité au 1<sup>er</sup> janvier.

La base d'imposition est constituée par la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière. De nombreuses exonérations de plein droit ou facultatives s'appliquent (activités artisanales, agricoles, d'enseignement privé, etc.). Le montant de la CFE s'obtient en multipliant la base d'imposition par les taux d'imposition fixés par les collectivités.

En 2023, la CFE a généré 7,6 Md€ pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre) (cf. graphique 18). **S'agissant des communes uniquement, la CFE a généré 0,6 Md€ de recettes en 2023, soit 1 % de leurs recettes de fonctionnement, et la part de CFE dans les recettes de la commune n'est pas corrélée à sa densité (cf. graphique 19).**

---

<sup>32</sup> BOI-IF-TFNB-20-10-10-10.

**4.2.1.4. La fiscalité sur le foncier ne semble pas avoir d'effet sur l'artificialisation, à l'exception de la TFPNB, qui n'a pas fait l'objet de proposition en raison de la dépendance des communes les plus rurales à cette ressource fiscale**

Concernant l'imposition du foncier bâti (TFPB, CFE et taxes annexes), la littérature théorique et les analyses empiriques concluent le plus souvent à **un effet « décourageant » (i.e. favorable à la non-artificialisation) sur l'étalement urbain**, par diminution de la taille des logements. Dans les systèmes décentralisés, où les collectivités territoriales disposent à la fois du pouvoir de régulation foncière (*via* la définition des PLU et l'attribution des permis de construire) et de détermination des taux d'imposition, comme en France, **un effet contraire peut toutefois être constaté** (générant de fait un surcroît de constructions nouvelles afin d'accroître les recettes issues de la fiscalité locale).

Concernant l'imposition du foncier non bâti (TFPNB et taxes annexes), l'analyse croisée du poids de la TFPNB dans les recettes totales d'une commune et du taux d'artificialisation de celle-ci<sup>33</sup> illustre que **plus une commune est dense et artificialisée, plus la part de TFPNB dans ses recettes totales est faible** (*cf.* graphique 20 et graphique 21). En effet, une commune artificialisée comporte, par définition, moins d'espaces naturels, agricoles et forestiers pouvant être frappés de TFPNB. Le poids de cette ressource fiscale dans les recettes de la commune est alors moindre. **À l'inverse, les recettes des communes les plus rurales sont davantage dépendantes de la TFPNB.** De plus, deux dépenses fiscales concourent directement à la préservation des surfaces non artificialisées : l'exonération de TFPNB dans les zones humides et sur les sites *Natura 2000*. Elles concernent 1 M€ par an au total.

**S'agissant de la TFPNB, la théorie économique prévoit qu'elle pourrait inciter à l'artificialisation.** Selon une étude de 2022 de Guillaume Sainteny et Louise Dupuis<sup>34</sup>, la France se caractérise en effet à la fois par « *des loyers de ferme bas, un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu et une part importante de ces taxes qui est indépendante du revenu foncier. Une telle combinaison aboutit tendanciellement à une rentabilité après impôt nulle ou négative* ». En théorie économique<sup>35</sup>, la réduction de l'imposition des terrains agricoles là où les potentialités de revente à prix élevés sont les plus grandes devrait donc permettre de modérer l'artificialisation des terres.

Même si les preuves de cet effet sont fragiles compte-tenu des écarts importants de valorisation des terrains entre un usage agricole et résidentiel à proximité des zones tendues, notamment s'ils sont isolés, une politique de fiscalité différenciée destinée à améliorer la rentabilité de l'activité agricole sur les zones tendues pourrait accroître les effets du ZAN. **Cependant, compte tenu du poids que représente la TFPNB dans les communes les plus rurales (notamment les communes rurales à habitat très dispersé, *cf.* graphique 21), la mission ne formule pas de proposition relative à la TFPNB.**

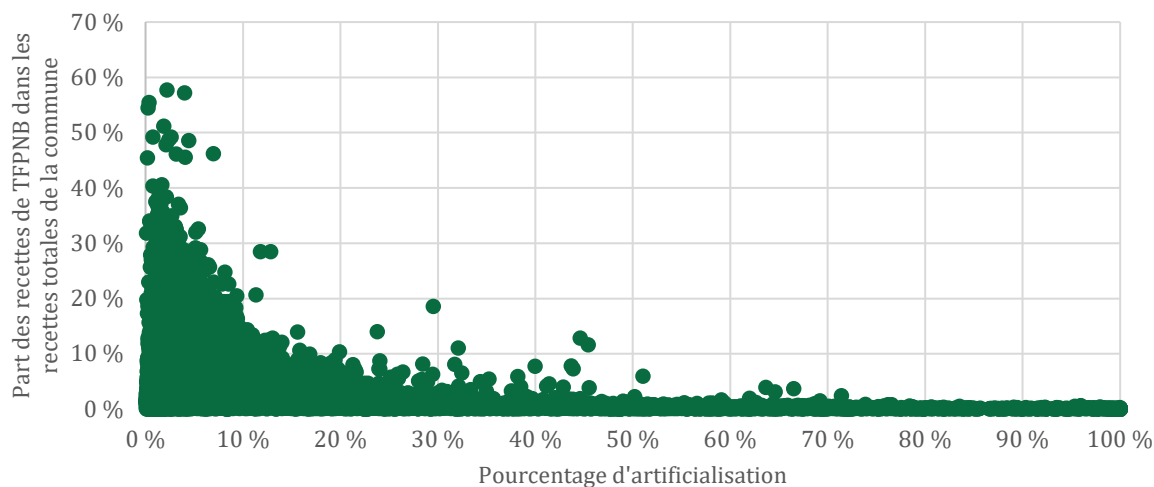
---

<sup>33</sup> Périmètre d'étude de la mission : territoire hexagonal et Corse.

<sup>34</sup> « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative », par Guillaume Sainteny et Louise Dupuis, Fondation pour la Recherche et la Biodiversité (FRB), septembre 2022.

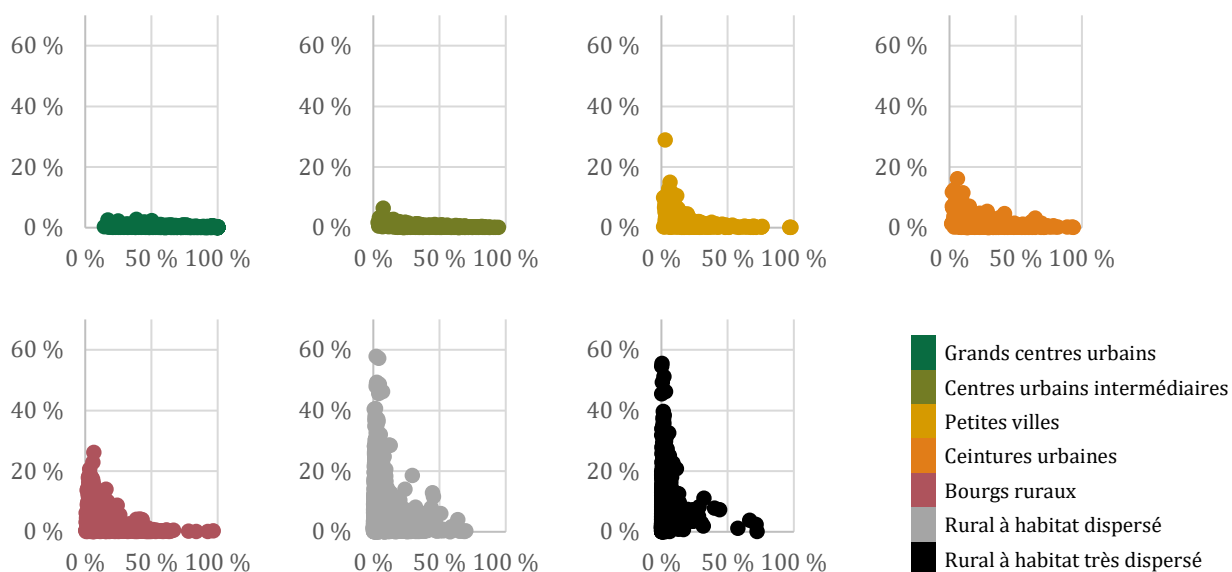
<sup>35</sup> *Ibid.*

**Graphique 20 : Part des recettes de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les recettes totales de la commune, en fonction de son pourcentage d'artificialisation**



*Source : Fichiers fonciers 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023.*  
*Légende : Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).*

**Graphique 21 : Détail par niveau de densité Insee**



*Source : Fichiers fonciers 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023.*

#### 4.2.2. Les taxes sur les logements vacants peuvent constituer un levier de lutte contre l'artificialisation des sols

La vacance d'un logement peut être taxée par deux prélèvements obligatoires distincts :

- ◆ la taxe sur les logements vacants (TLV), applicable de plein droit en fonction de critères de localisation sur le territoire national ;
- ◆ ou la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), applicable sur délibération de la commune ou de l'EPCI compétent.

## Annexe I

Une même détention ne peut être soumise aux deux impositions. Une collectivité ne peut décider d'instaurer une THLV<sup>36</sup> qu'à la condition que la TLV ne s'applique pas sur son territoire.

Les recettes respectives de ces deux taxes sont affectées à des usages différents.

### **4.2.2.1. La taxe sur les logements vacants (TLV) frappe les logements vacants dans une liste de 3 697 communes, fixée par décret**

Cette taxe<sup>37</sup> a été instituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, dite « loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ». Ce texte visait à accroître le « taux d'utilisation du parc immobilier », afin de contribuer à rendre effectif le droit au logement<sup>38</sup>. La loi de finances pour 2023 a élargi son champ d'application, pour l'étendre à un plus grand nombre de communes (de 1 138 à 3 697), et a renforcé ses conditions de mise en œuvre, afin de mieux répondre aux enjeux de logement dans les zones tendues<sup>39</sup>.

Elle frappe les logements habitables volontairement<sup>40</sup> laissés inoccupés depuis au moins un an au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, dans les communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Cette typologie est néanmoins distincte du zonage « ABC ». 3 697 communes sont actuellement concernées ; la liste de celles-ci est fixée par décret<sup>41</sup>.

Les redevables sont les propriétaires (ou usufruitiers, preneurs d'un bail à construction, à réhabilitation ou emphytéotique). Ne sont pas soumis à la TLV :

- ◆ les logements occupés plus de 90 jours consécutifs au cours de la période de référence ;
- ◆ les résidences secondaires ;
- ◆ les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants ;
- ◆ les logements dont la vacance est involontaire, tels ceux mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien. Ces taux ont été sensiblement majorés pour les impositions établies à compter de 2023 par l'article 74 de la loi de finances pour 2023 : alors qu'ils étaient initialement fixés à 12,5 % la première année où le logement devient imposable et à 25 % à compter de la deuxième année, ces taux s'établissent désormais respectivement à 17 % et à 34 %.

---

<sup>36</sup> « Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerné ? », [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr).

<sup>37</sup> CGI, art. 232.

<sup>38</sup> Reconnu par la loi n°90-449 du 31 mai 1990. Voir rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur l'application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation à la lutte contre les exclusions, déposé le 25 janvier 2000.

<sup>39</sup> Cour des Comptes, « La lutte contre les logements vacants dans le parc privé », 7 mars 2025.

<sup>40</sup> « L'appréciation du caractère volontaire ou non de la vacance relève essentiellement de circonstances de fait, le contribuable devant prouver qu'il a effectué toutes les démarches nécessaires pour vendre ou louer son logement vacant (mise en vente ou propositions de location dans plusieurs agences, adaptation du prix de vente ou de location aux conditions et évolutions du marché, etc.) ou que l'immeuble ne peut pas être occupé dans des conditions normales. Le caractère involontaire de la vacance ne peut être présumé par l'administration. Lorsque la taxe est établie à tort, il appartient au redevable d'en solliciter le dégrèvement. » Bulletin officiel des impôts n° BOI-IF-AUT-60.

<sup>41</sup> Décret n°2013-392 du 10 mai 2013. Jusqu'en 2023, la taxe s'appliquait uniquement dans les communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants, mais l'article n° 73 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 a supprimé cette restriction.

## Annexe I

Jusqu'en 2021, le produit de la TLV était reversé à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), dans la limite d'un plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Le produit annuel excédant ce plafond était, quant à lui, versé au budget général de l'État. À compter de la loi de finances pour 2022, l'affectation de la TLV à l'Anah a été supprimée et compensée pour l'Anah par une hausse du plafond des recettes issues de la mise aux enchères des « quotas carbone », également affectées à l'Anah.

### **4.2.2.2. En 2025, 6 256 communes non concernées par la TLV ont instauré une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)**

La THLV<sup>42</sup> est une taxe locale instituée par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), modifiée par la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010. Ce prélèvement obligatoire a été créé avec les mêmes finalités que la TLV.

**Ainsi, si une commune ou un EPCI n'est pas concerné par la TLV, il peut décider d'instaurer une THLV<sup>43</sup>.** En 2025, 6 256 communes ont ainsi délibéré pour instituer la THLV<sup>44</sup>. Ses modalités sont quasiment identiques à celles de la TLV, à plusieurs exceptions près :

- ◆ la durée de vacance doit être égale à au moins deux ans ;
- ◆ le taux d'imposition varie selon les communes et EPCI ; il est le même que celui de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- ◆ le produit de la THLV est touché par les communes et EPCI concernés.

### **4.2.2.3. Les recettes liées à la TLV et à la THLV augmentent depuis 2014, et se sont élevées, en 2024, à 323 M€ pour la TLV et à 92 M€ pour la THLV**

Comme exposé par la Cour des Comptes<sup>45</sup>, le nombre de logements assujettis à la TLV ou à la THLV augmente depuis 2014, passant de 387 000 à près de 810 000. Corrélativement, les recettes fiscales liées à l'application de ces deux taxes ont fortement progressé :

- ◆ **de 80 M€ en 2014 à 188 M€ en 2023, et 323 M€ en 2024 pour la TLV ;**
- ◆ **de 36 M€ en 2014 à 90 M€ en 2023 et 92 M€ en 2024 pour la THLV (cf. graphique 22).**

Selon la Cour, le rendement de la TLV en 2023 serait dû à la refonte du zonage TLV par la loi de finances initiale pour 2023, qui a étendu son champ d'application à 2 263 communes touristiques et tendues nouvelles, ainsi qu'à la majoration des taux de taxation.

De plus, l'augmentation du nombre d'avis cumulé de TLV et de THLV entre 2023 et 2024 (environ 664 000 en 2023 et 1 182 000 en 2024) et de la part de dégrèvement (54 % en 2023 et 63 % en 2024) s'explique par les difficultés liées aux défaillances de déclarations dans l'applicatif « *Gérer mon bien immobilier* ».

---

<sup>42</sup> CGI, art. 1407 bis.

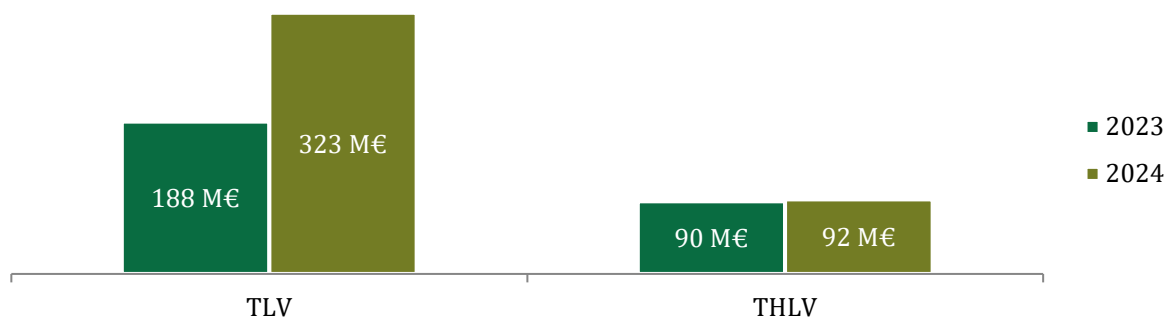
<sup>43</sup> « *Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerné ?* », [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr).

<sup>44</sup> Note de la direction de la législation fiscale pour les ministres, en date du 23 mai 2025.

<sup>45</sup> « *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé* », Cour des Comptes, 7 mars 2025.

## Annexe I

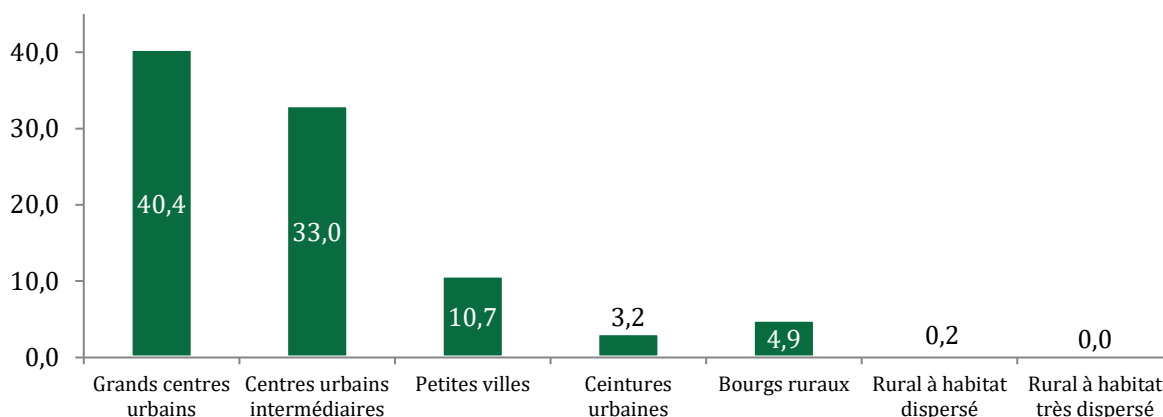
**Graphique 22 : Montants de TLV et de THLV en 2023 et 2024**



*Source : Direction de la législation fiscale.*

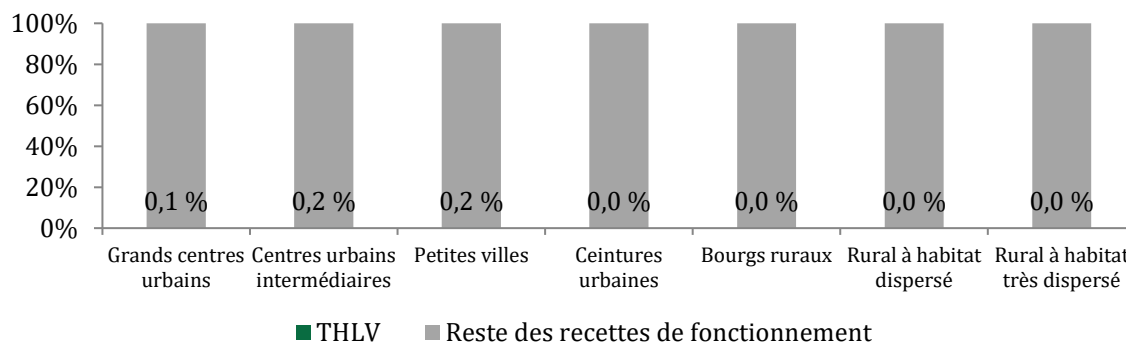
**S'agissant uniquement de la THLV**, le montant réel total de THLV émis au profit des communes dépend du niveau de densité. Les communes situées dans les grands centres urbains ont ainsi émis 40,4 M€ de THLV en 2023, soit 44 % du montant total émis, égal à 92,5 M€, hors allocations compensatrices (cf. graphique 23). Cependant, la part que représente la THLV dans les ressources de fonctionnement des communes est faible (inférieur à 0,2 % en moyenne) et ne dépend pas du niveau de densité des communes (cf. graphique 24).

**Graphique 23 : Montant réel total (en M€) de THLV émis au profit des communes en 2023, par niveau de densité Insee (hors allocations compensatrices)**



*Source : Fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023, grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Insee.*

**Graphique 24 : Part de la THLV dans les recettes de fonctionnement de la commune**



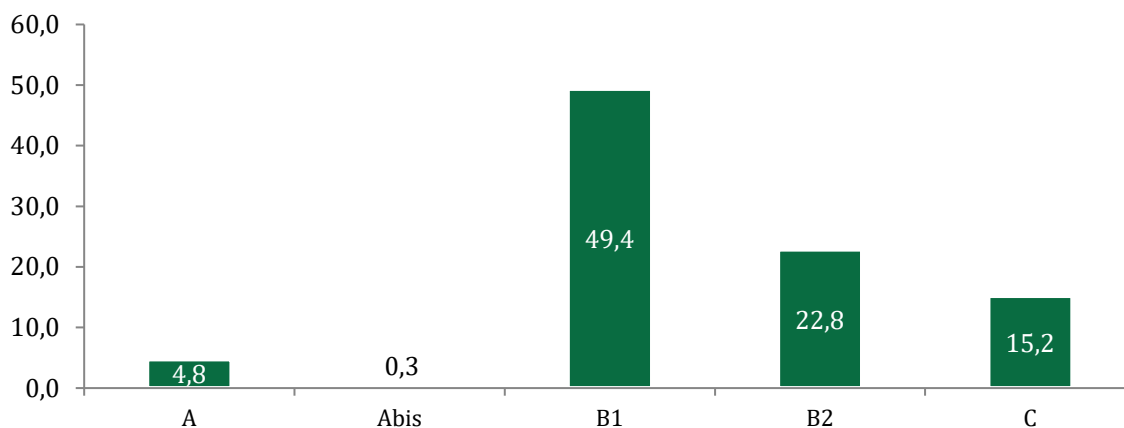
*Source : Comptes individuels des communes 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023.*

## Annexe I

L'analyse relativement au zonage « ABC », qui diffère de la typologie retenue pour déterminer si une commune relève de la TLV ou de la THLV, met en évidence que 55 % du montant de THLV perçu en 2023 l'a été dans des communes situées en zone B1 (cf. graphique 25).

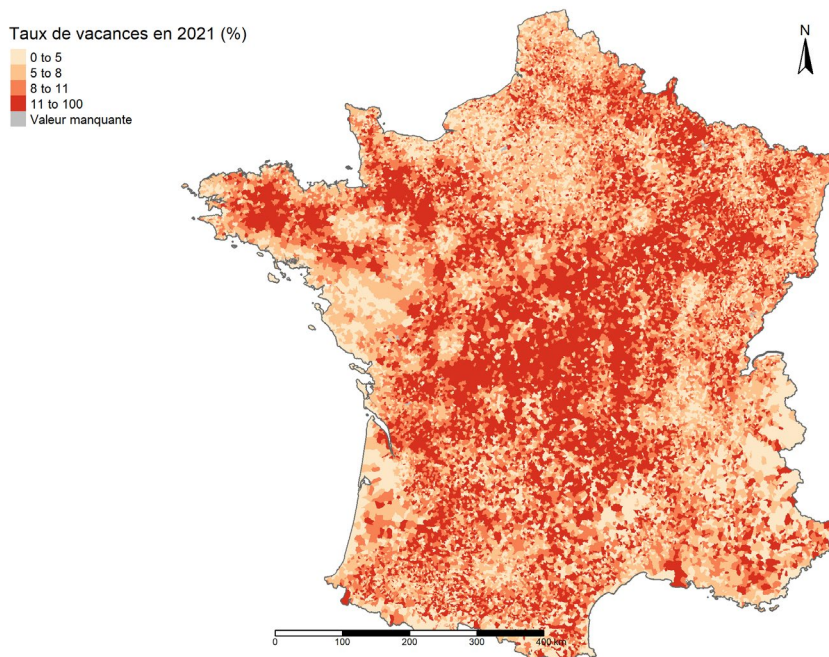
Enfin, il est possible de visualiser la répartition de la vacance d'un point de vue géographique. Il apparaît que des taux de vacance les plus élevés sont présents partout sur le territoire, mais sont relativement concentrés en son centre (cf. figure 4).

**Graphique 25 : Montant réel total (en M€) de THLV émis au profit des communes en 2023, par zonage « ABC »**



*Source : Fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023 ; fichier de zonage «ABC».*

**Figure 4 : Part de logements vacants sur le parc de logements (en %) en 2021, par commune**



*Source : Logements vacants du parc privé en France et par commune.*

**4.2.2.4. La taxation de la vacance des logements, qui permet indirectement de lutter contre l'artificialisation lorsqu'elle est mise en œuvre au niveau local, peut être généralisée et rendue plus lisible**

**Les études les plus récentes sur les effets de ces deux taxes incitatives ne sont pas convergents :**

- ◆ la Cour des Comptes<sup>46</sup> et les inspections générales<sup>47</sup> considèrent que les effets incitatifs de la TLV et de la THLV sur la remise sur le marché des logements vacants ne sont pas réellement démontrés ;
- ◆ *a contrario*, une étude intitulée « *The impact of taxing vacancy on housing markets : Evidence from France* », de Segú M. (2020), parue dans *Journal of Public Economics*, considère que la TLV, dans son état actuel, a un réel effet sur la diminution du nombre de logements vacants en zone tendue<sup>48</sup>. De même, le rapport récent relatif à la stratégie nationale biodiversité<sup>49</sup> estime que la TLV participe à désinciter à l'artificialisation des sols en encourageant la fluidité sur le marché du foncier bâti en zone tendue.

Partant de ces divergences d'analyse, un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du logement<sup>50</sup> propose de ce fait de renforcer la TLV, en faisant de la taxation des logements inoccupés la norme, plus que l'exception, ce qui aurait également pour effet de supprimer la raison d'être de la THLV (Recommandation n°4 du rapport).

**Au regard de ce qui précède, la mission considère que ces taxes, bien que créées avant la mise en place du dispositif ZAN, ont un effet de réduction du phénomène de vacance de logements lorsqu'elles sont effectivement mises en œuvre au niveau local, en particulier en zone tendue. De ce fait, elles permettent indirectement de lutter contre l'artificialisation.**

**Pour remédier à l'absence de lisibilité qu'induit le système dual actuellement en vigueur, et renforcer la taxation de la vacance, la mission propose de généraliser de manière progressive un dispositif fiscal unique à l'échelle nationale, sous la forme d'un impôt local (« THLV élargie »).** Cette généralisation doit être progressive pour ne pas pénaliser trop brutalement les contribuables des communes situées en zone non tendue et qui n'avaient jusque-là pas mis en place de THLV. Elle pourrait se faire parallèlement à la montée en charge de l'effort de sobriété foncière, qui reconfigure les zones de tension immobilière.

Ce dispositif fiscal unique s'appliquerait de droit, avec un taux voté par la collectivité concernée (commune ou EPCI), dans le cadre d'un encadrement législatif prévoyant un taux plancher (par exemple celui de la TLV actuelle) et un taux plafond (celui de la taxe sur les résidences secondaires - THRS), afin d'éviter une baisse de pression fiscale dans les zones tendues, actuellement couvertes par la TLV. En zone non tendue, la taxe ne serait perçue qu'après deux années de vacance volontaire (comme dans le cas de l'actuelle THLV).

---

<sup>46</sup> Cour des Comptes, « La lutte contre les logements vacants dans le parc privé », 7 mars 2025.

<sup>47</sup> Janvier 2016 : IGF et CGEDD, « Évaluation de politique publique, Mobilisation des logements et des bureaux vacants ».

Mars 2023 : IGF, IGEDD et IGA, « Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental ».

<sup>48</sup> L'auteur constate ainsi que la mise en place de la TLV en France aurait permis de faire baisser en quatre ans le taux de vacance de 6,3 % en 1997 à 5,5 % en 2001, dans les communes où la TLV s'applique.

<sup>49</sup> Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, IGF-IGEDD, novembre 2022.

<sup>50</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ». Rapport particulier n°1, Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement, décembre 2023.

**Sur le plan budgétaire, la mission recommande la mise en place d'un mécanisme de compensation pour neutraliser les effets de cette réforme.** Ce dispositif, dont les modalités restent à définir, pourrait prendre la forme d'un prélèvement sur recettes, d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ou encore de la non-compensation de la centralisation de certaines taxes évoquées *infra*. Il viserait :

- ◆ d'une part à compenser la perte de recettes pour l'État liée à la suppression de la TLV (estimée à environ 300 M€) ;
- ◆ d'autre part à abonder le fonds de soutien à la sobriété foncière proposé par la mission (*cf.* annexe II) à hauteur d'une fraction des recettes nouvelles perçues par les collectivités.

#### **4.2.3. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires n'a pas fait l'objet d'analyse approfondie ni de proposition de la part de la mission**

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires est une taxe perçue au profit des collectivités locales. Son montant varie d'une commune à l'autre. Le taux d'imposition est voté par les collectivités territoriales. Elle s'applique sur les locaux meublés et ses dépendances (un garage, par exemple) occupés par :

- ◆ le propriétaire ou usufruitier, ou locataire lorsqu'il dispose du local comme résidence secondaire, c'est-à-dire un logement meublé qui n'est pas sa résidence principale ;
- ◆ les sociétés, associations et organismes privés, pour les locaux non soumis à la CFE ;
- ◆ les organismes de l'État, des départements et des communes, ainsi que par les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance, lorsque ces locaux sont sans caractère industriel ou commercial.

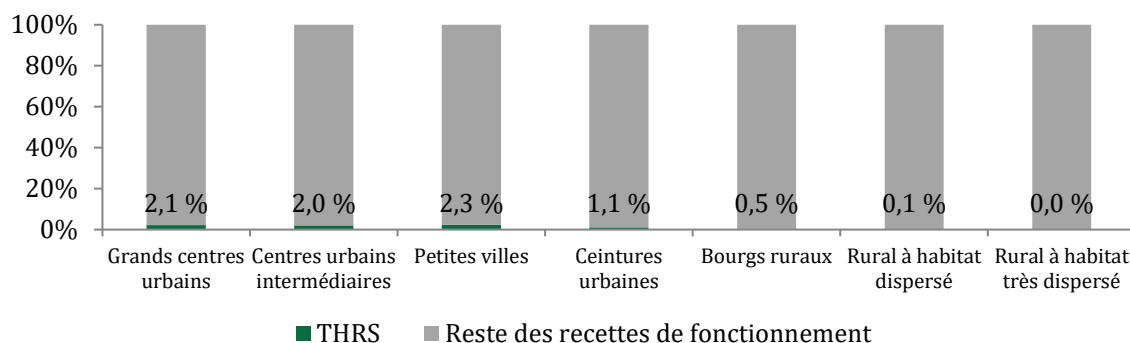
**Les communes situées en zone tendue ont la possibilité d'appliquer une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.** Enfin, certains locaux sont exonérés de THRS : bâtiments servant aux exploitations rurales, locaux destinés au logement des élèves dans ou des étudiants, *etc.* De plus, certaines personnes sont également concernées par l'exonération de THRS, notamment celles qui résident durablement en maison de retraite ou dans un établissement de soins de longue durée.

La carte ci-dessous (*cf.* figure 5) présente la part de résidences secondaires sur le parc de logements, par commune, en 2022. **Les zones littorales, la Savoie et la Haute-Savoie sont les zones qui concentrent les taux de THRS les plus élevés.**

La part de la THRS dans les recettes de fonctionnement des communes (*cf.* graphique 26) est plus importante dans les grands centres urbains (2,1 % de leurs recettes de fonctionnement) que dans les communes rurales à habitat très dispersé (0,0 % de leurs recettes de fonctionnement). **Compte tenu de l'absence de documentation supplémentaire sur les liens potentiels entre THRS et artificialisation, la mission n'a pas retenu de proposition de modification de la THRS.**

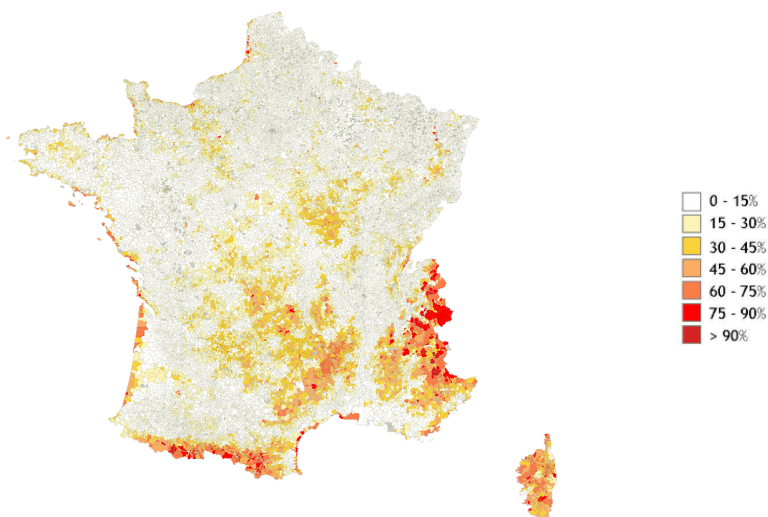
## Annexe I

**Graphique 26 : Part de la THRS dans les recettes de fonctionnement de la commune**



*Source : Comptes individuels des communes 2023, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2023.*

**Figure 5 : Part de résidences secondaires sur le parc de logement (en %) en 2022 par commune**



*Source : Comersis, sur la base de données Insee.*

### **4.2.4. Les deux prélèvements obligatoires qui s'appliquent respectivement aux surfaces et aux friches commerciales peuvent avoir un impact sur l'artificialisation**

D'après la Banque des territoires, 70 % du chiffre d'affaires commercial est aujourd'hui réalisé en périphérie des villes contre 15 % en centre-ville. Il existe en outre 500 M de m<sup>2</sup> de zones commerciales en France (5 fois la taille de Paris intramuros).

L'activité de commerce est soumise, outre les impositions foncières traditionnelles (CFE, TFPB et TFPNB) à deux impositions spécifiques : la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) qui s'applique à l'exploitant et la taxe sur les friches commerciales (TFC), qui s'applique au propriétaire foncier.

Ces impositions sont, pour l'essentiel, affectées aux communes (ou à leurs EPCI) sur les territoires desquelles les zones commerciales sont implantées.

#### 4.2.4.1. La Tascom s'applique à l'exploitant et a généré 935 M€ de recettes en 2023

La Tascom a été instituée en 1972 par la loi Royer (loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés). Ce prélèvement obligatoire a été créé afin de favoriser un développement équilibré du commerce et financer des mesures d'aides au bénéfice d'affiliés en activité ou retraités des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales. Cette imposition est complétée par une taxe additionnelle à la Tascom<sup>51</sup>, prévue à l'article 302 bis ZA du CGI.

Elle est due par toute entreprise (quelle que soit sa forme juridique) qui exploite (**il peut donc s'agir du propriétaire, ou de son locataire**) un commerce de détail de plus de 400 m<sup>2</sup> et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est au moins égal à 460 000 €. Les établissements ouverts avant le 1<sup>er</sup> janvier 1960 sont exonérés de Tascom. La surface de vente s'entend des **espaces clos et couverts** affectés aux usages suivants :

- ◆ circulation de la clientèle pour effectuer ses achats ;
- ◆ exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement ;
- ◆ circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.

En revanche, les éléments suivants **ne sont pas intégrés dans le calcul** de la surface taxable :

- ◆ zones de stockage, de production ou de prestation de services fermées au public ;
- ◆ surfaces de vente en plein air situées à l'extérieur du magasin.

Pour déterminer le montant de la taxe, il convient d'appliquer un taux de Tascom à un chiffre d'affaires rapport au m<sup>2</sup>. Une fois ce chiffre d'affaires par m<sup>2</sup> établi, on applique le taux de la Tascom correspondant. Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 3 000 €, le taux de cette taxe est de 5,74 € au mètre carré de surface définie au troisième alinéa. Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12 000 €, le taux est fixé à 34,12 € (avec un tarif spécial pour les ventes de carburant). Le montant de la taxe est majoré en fonction de la taille de l'établissement :

- ◆ si l'établissement fait plus de 5 000 m<sup>2</sup> et réalise un chiffre d'affaires de plus de 3 000 € par m<sup>2</sup>, la majoration est de 30 % ;
- ◆ si l'établissement fait plus de 2 500 m<sup>2</sup>, la majoration est de 50 %.

Il s'agit d'un impôt local. Depuis sa création, les affectations de son produit se sont multipliées au fur et à mesure que les sommes perçues augmentaient, au profit notamment du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Aujourd'hui, cette taxe constitue l'une des ressources de la fiscalité professionnelle des communes et des EPCI à fiscalité propre<sup>52</sup>. Le produit de la majoration de 50 % de la Tascom est en revanche affecté au budget de l'État.

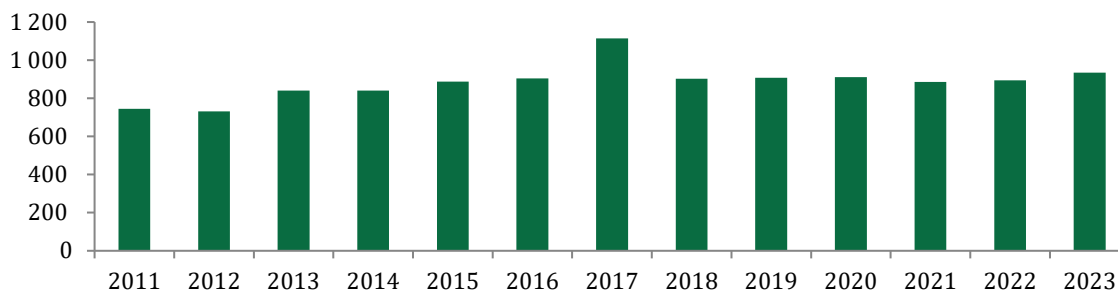
En 2023, la Tascom a généré 935 M€ pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre), en augmentation de 53 % entre 2011 et 2023 (cf. graphique 27).

---

<sup>51</sup> La taxe additionnelle à la Tascom a été créée pour inciter les enseignes de distribution à signer avec l'État des accords de modération de leurs marges de distribution des fruits et légumes frais, afin de faire bénéficier les consommateurs des baisses de prix en période de crise conjoncturelle. Elle est due par les entreprises qui ne sont pas parties à des accords de modération des marges de distribution des fruits et légumes frais mentionnés à l'article L 611-4-1 du code rural et de la pêche maritime. Son montant est égal à trois fois le produit entre, d'une part, le montant dû au titre de la Tascom et, d'autre part, le rapport entre le montant total des ventes de fruits et légumes et le chiffre d'affaires total, réalisé au cours de la période de référence utilisée pour l'établissement de la Tascom. Source : Rapport public thématique de la Cour des Comptes, « Les taxes à faible rendement », avril 2025.

<sup>52</sup> L'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 affecte, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la TASCOM à la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable.

**Graphique 27 : Évolution des recettes de Tascom entre 2009 et 2023 pour le bloc communal (communes, syndicats et groupements à fiscalité propre) en k€ constants 2023**



Source : Les collectivités locales en chiffres.

#### **4.2.4.2. La taxe sur les friches commerciales (TFC) a été mise en place par 640 communes en 2023, pour un rendement total de 5,9 M€ (hors Outre-mer)**

La TFC<sup>53</sup> a été instituée par la loi de finances rectificative pour 2006 (loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006). Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, et est applicable sur délibération des communes et des EPCI à fiscalité propre ayant une compétence en matière d'aménagement des zones d'activité commerciale. La ressource leur est affectée en totalité.

La TFC est due par le redevable de la taxe foncière au sens de l'article 1400 du CGI, c'est-à-dire essentiellement par les propriétaires fonciers au sein des zones commerciales. Elle s'applique aux locaux commerciaux qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la CFE défini à l'article 1447 du CGI. Depuis 2014, cette inexploitation doit avoir perduré pendant au moins deux ans (cinq ans auparavant) et la taxe n'est pas due lorsque l'inexploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable.

L'assiette de la taxe est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties définie par l'article 1388 du CGI, à l'exception des dispositions des I et III de l'article 1518 A quinquies du même code (il s'agit des mesures temporaires applicables depuis 2017 de neutralisation des effets de la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux). Le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième année. Ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

En 2016, 54 collectivités avaient instauré la TFC pour 417 locaux imposés et un montant total de 326 704 euros mis en recouvrement. En 2017, 112 communes ont voté l'application d'une TFC sur leur territoire pour un total de 1 197 locaux imposés et un montant total d'environ 2 400 000 euros mis en recouvrement<sup>54</sup>. **En 2023, 640 communes ont mis en place une TFC (cf. tableau 9)**. Parmi elles, 137 sont des grands centres urbains, 112 des ceintures urbaines, et 11 des communes rurales à habitat très dispersé. Pour ces communes, la part de TFC dans leurs recettes de fonctionnement n'excède pas 0,2 %, quel que soit le niveau de densité (cf. graphique 28). **Le rendement total de la taxe est de 5,9 M€ en 2023 (hors Outre-mer)**.

<sup>53</sup> CGI, art. 1530.

<sup>54</sup> Cerema, La taxe sur les friches commerciales ; fiche-outil de novembre 2020.

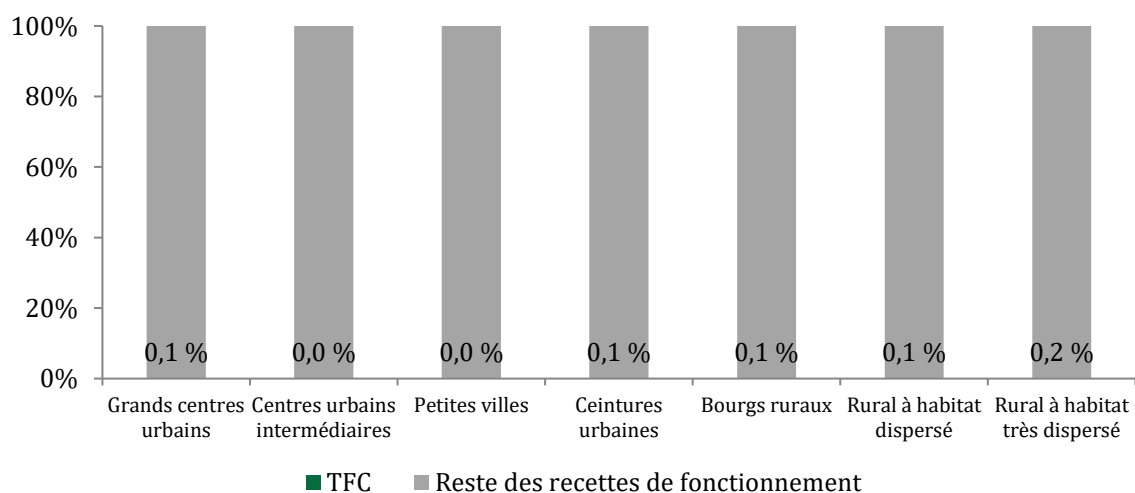
## Annexe I

**Tableau 9 : Nombre de communes ayant mis en place la TFC en 2023, par niveau de densité Insee**

Niveau de densité Insee	Nombre de communes	Montant perçu (en €)
Grands centres urbains	137	3 602 008
Centres urbains intermédiaires	101	1 284 897
Petites villes	63	332 900
Ceintures urbaines	112	382 849
Bourgs ruraux	125	246 657
Rural à habitat dispersé	91	77 607
Rural à habitat très dispersé	11	6 567
<b>Total</b>	<b>640</b>	<b>5 933 485</b>

*Source : Mission, à partir de données DGFIP.*

**Graphique 28 : Part de TFC dans les recettes de fonctionnement des communes l'ayant instituée**



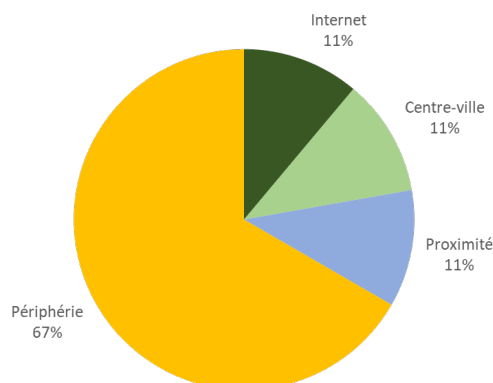
*Source : DGFIP, comptes individuels des communes 2023.*

### **4.2.4.3. En l'état, la Tascom n'est pas un outil permettant de freiner la dynamique d'artificialisation liée aux surfaces commerciales**

Le rapport récent relatif à la stratégie nationale biodiversité estime que la **Tascom est assise sur les surfaces occupées et renchérit donc le coût de l'occupation des sols**. Cependant, ses modalités de calcul font qu'elle peut en réalité s'avérer plus favorable pour des commerces occupant une surface plus importante.

Pour mémoire, l'activité de vente du commerce de détail est principalement (à hauteur de 67 %) localisée en périphérie des villes, sur les zones en extension urbaine (cf. graphique 29).

Graphique 29 : Répartition des ventes du commerce, par lieux de vente, en 2024



*Source : Pascal Madry, Catherine Sabbah, City Linked – « Le commerce dans tous ses états ».*

Même s'il y a aujourd'hui moins de construction en extension de grandes et moyennes surfaces (GMS) que lors de la période 2000-2008 (il aura été autorisé autant de surfaces commerciales – 25 millions de mètres carrés – en 8 ans, entre 2000 et 2008, qu'en 25 ans, entre 1975 et 2000), leur nombre reste bien supérieur à celui qui préexistait aux années 2000.

**Les rendements des surfaces de vente en magasin ont été divisés par deux en vingt ans, reflétant une surcapacité de surface de vente.** Entre 2000 et 2019, les surfaces de vente ont été multipliées par un facteur 2,3, passant de 77 millions de m<sup>2</sup> à 180 millions de m<sup>2</sup><sup>55</sup>. Dans le même temps, les ventes en magasin sont restées quasiment constantes hors inflation, passant de 592 Md€ à 635 Md€<sup>55</sup>, ce qui traduit une diminution des rendements des surfaces de vente.

**L'emprise foncière des zones commerciales de périphérie peut être jusqu'à sept fois plus importante que la surface de vente.**

Une étude réalisée sur le territoire de la métropole de Caen<sup>56</sup> illustre la sous-utilisation du foncier dans les 18 centres commerciaux du bassin caennais. Ces 18 centres occupent plus de 200 ha, soit 10 % de la surface de la métropole caennaise ; sur ces 200 ha, les parkings occupent la majeure partie de l'emprise (26 %), suivis de la végétation (21 %), des espaces de stockage et d'exposition extérieurs (17 %) et des surfaces commerciales proprement dites (14 %). Le reste est occupé par du bâti non utilisé par la surfaces commerciales (espaces d'entreposage intérieurs, pour 12 %) et la voirie (10 %). Le cumul des parkings, espaces de stockage intérieurs et voirie atteint ainsi 48 % de l'emprise totale. Ainsi les surfaces de vente ouvertes au public n'occupent qu'un septième du foncier mobilisé par la zone commerciale.

En moyenne, les surfaces de parkings représentent trois fois les surfaces bâties des grands et moyennes surface<sup>57</sup>.

**La Tascom ne permet pas de taxer l'ensemble du foncier mobilisé par les zones commerciales** (parkings, bâti non ouvert au public, etc.). **En particulier, elle ne permet pas de taxer les entrepôts commerciaux.** Or les ventes en ligne représentent 11 % du chiffre d'affaires de commerce de détail en 2024<sup>58</sup> : ces entrepôts commerciaux constituent ainsi des surfaces de vente indirecte ; les entrepôts commerciaux de plus de 10 000 m<sup>2</sup> occupent une surface de près de 30 millions de m<sup>2</sup>, soit l'équivalent de 16 % des surfaces de vente en magasin.

<sup>55</sup> Reeter, données Insee.

<sup>56</sup> Aucame Caen, « L'occupation du sol dans les centres commerciaux périphériques caennais », juin 2016.

<sup>57</sup> Source : « En finir avec les idées fausses sur le commerce ». Pascal Madry et Catherine Sabbah.

<sup>58</sup> Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad), « Bilan du e-commerce en France en 2024 », février 2025.

**4.2.4.4. La TFC est a contrario susceptible de participer à une ambition locale de sobriété foncière mais l'effet de cette taxe est aujourd'hui limité par le fait qu'elle ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire**

Le rapport récent relatif à la stratégie nationale biodiversité estime que la **taxe sur les friches commerciales** encourage à l'exploitation du foncier bâti dans un objectif de densification. **La TFC a vocation à contribuer à la limitation de l'artificialisation des sols en taxant les biens commerciaux laissés à l'abandon et en poussant à leur réemploi** (avec un niveau de taxation croissant avec la durée de la vacance).

Par ailleurs, contrairement à la Tascom, elle porte sur les propriétaires fonciers, les plus susceptibles de bénéficier de la rente foncière liée à leur cession, et englobe bien l'emprise foncière réelle en taxant, outre les locaux à usage commercial, les bureaux, parkings de centres commerciaux et les lieux de dépôt de stockage.

**La TFC est donc en principe susceptible de participer à une ambition locale de sobriété foncière.**

Toutefois, cet effet est dans les faits limité, car :

- ◆ la TFC n'est applicable que sur délibération des collectivités territoriales qui en sont affectataires (communes et EPCI), alors même que le phénomène de vacance sur les friches commerciales est susceptible de toucher tout le territoire national
- ◆ cette taxe requiert une ingénierie importante pour identifier les locaux vacants, leur durée d'inexploitation et les locaux concernés, qui pèse sur les collectivités territoriales qui doivent en fournir la liste à la DGFIP<sup>59</sup>.

**L'effet signal de la TFC est donc amoindri par cette application très partielle de la taxe : on constate ainsi que seules 640 communes s'en sont emparées et l'appliquent actuellement.**

**4.3. Parmi les prélèvements obligatoires dont le fait générateur est lié à aux transactions ou aux opérations d'aménagement, les taxes captant la plus-value liée aux cessions de terrains rendus constructibles et la taxe d'aménagement constituent un levier de lutte contre l'artificialisation**

Les taxes liées de flux sont des impositions dont le rendement est limité à l'année de réalisation de l'opération de transfert ou de construction qui leur sert de fait générateur. Elles se distinguent également par leur diversité :

- ◆ elles peuvent peser sur les cédants (TFTC par ex.), les intermédiaires (TAM par ex.) ou les cessionnaires (DMTO par ex.) ;
- ◆ leurs assiettes peuvent être forfaitaires ou reposer sur la valeur de cession.

Les effets incitatifs liés à ces impositions sont là encore complexes à analyser, car si leur coût pourrait être globalement incitatif à la sobriété pour les acteurs économiques, elles représentent là encore une ressource parfois assimilée, à tort, à une fiscalité de rendement pour l'État ou les collectivités. Pour les analyser au prisme de la sobriété foncière, la compréhension de leur fonctionnement est essentielle, de même que l'identité de l'affectataire du revenu.

---

<sup>59</sup> Source : « Mettre la fiscalité au service du ZAN » ; Intercommunalités de France ; septembre 2023.

#### 4.3.1. La taxe d'aménagement est un impôt local, dont le montant à recouvrer en 2023 est d'environ 1 Md€ aux communes et 654 M€ aux départements

La taxe d'aménagement (TAM) est un impôt local perçu par la commune, le département et, en Île-de-France seulement, par la région. Cet impôt sert principalement à financer les équipements publics (voiries, écoles, transports, *etc.*) nécessaires aux futures constructions et aménagements. Cette taxe est due à l'occasion de la réalisation de certains travaux de construction<sup>60</sup>.

La TAM est due sur l'ensemble des opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments, installations ou aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, ou déclaration préalable de travaux).

Un certain nombre d'exonérations de plein droit de toutes les parts de TAM sont prévues, notamment pour les constructions et aménagements destinés à un service public ou d'utilité publique, les constructions dont la surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés, *etc.* Certaines exonérations facultatives peuvent en outre être décidées par les collectivités (logements sociaux, commerces de détails, immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, *etc.*).

**De plus, sont exonérés de plein droit de la part communale ou intercommunale de TAM les constructions et aménagements édifiés dans :**

- ◆ les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN) lorsque le coût des équipements publics (liste fixée par décret) a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;
- ◆ les zones d'aménagement concerté (ZAC) lorsque le coût de certains équipements publics (liste fixée par décret) a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;
- ◆ les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial (PUP).

La TAM est assise sur la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré de la surface de la construction<sup>61</sup>. Le barème des valeurs forfaitaires prévoit un certain nombre d'abattements permettant de diminuer l'assiette retenue (*cf.* tableau 10).

**Tableau 10 : Barème des principales valeurs forfaitaires au mètre carré de la TAM**

Opérations	Abattement	Valeur forfaitaire	
		Hors Île-de-France	En Île-de-France
Régime général	N.A.	885 €	1 003 €
Construction de logements sociaux	50 %	442,5 €	501,5 €
Construction de locaux à usage de résidence principale	50 % pour les 100 premiers m <sup>2</sup>	442,5 €	501,5 €
	Aucun au-delà	885 €	1 003 €
Construction de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts et hangars à usage commercial non ouverts au public, ou de parcs de stationnement couverts à usage commercial	50 %	442,5 €	501,5 €

*Source : Mémento fiscal 2023.*

<sup>60</sup> « Tout savoir sur la taxe d'aménagement », [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr).

<sup>61</sup> En cas d'agrandissement d'un bâtiment préexistant, la taxe est assise sur la surface créée, déduction faite, le cas échéant, de la surface supprimée dans le cadre de cette opération. En revanche, en cas de reconstruction, c'est-à-dire en cas de construction de nouveaux bâtiments à la suite de la démolition totale des bâtiments existants, la taxe est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans déduction de la surface supprimée.

## Annexe I

Le produit de la TAM est égal au produit de la valeur de la construction, des installations ou aménagements déterminée sur la base des valeurs forfaitaires, multipliée par les différents taux applicables (taux de la part communale ou intercommunale, de la part départementale et de la part de la région Île-de-France).

**En 2023, le montant de TAM à recouvrer est de 1 656 M€ (1 001 M€ pour les communes et 654 M€ pour les départements), pour environ un million de titres pris en charge, soit environ 500 000 opérations<sup>62</sup> (cf. tableau 11).**

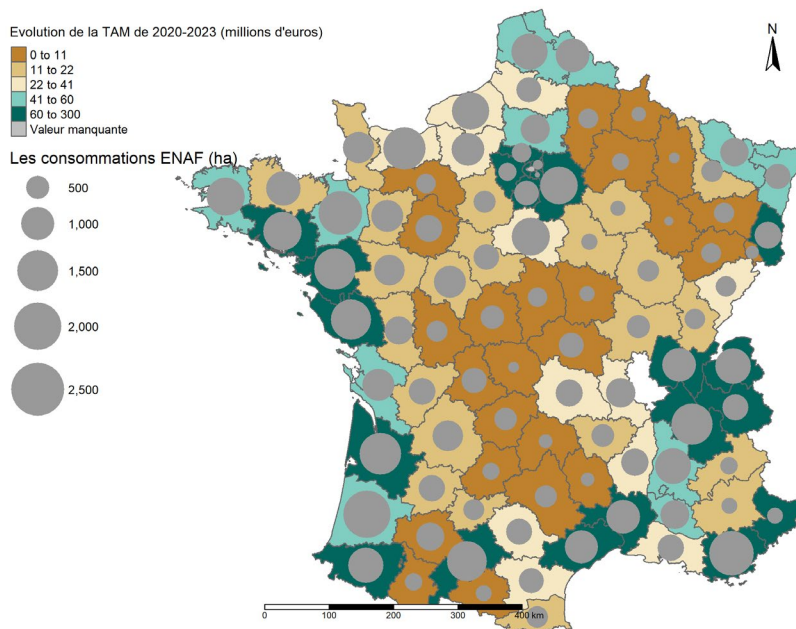
**Tableau 11 : Montant à recouvrer et nombre de titres pris en charge de taxe d'aménagement en 2023**

Type de collectivité	Montant à recouvrer (en M€)	Nombre de titres pris en charge
Grands centres urbains	238	29 088
Centres urbains intermédiaires	128	37 856
Petites villes	82	41 478
Ceintures urbaines	146	55 273
Bourgs ruraux	217	137 257
Rural à habitat dispersé	180	141 289
Rural à habitat très dispersé	10	14 530
<b>Total communes</b>	<b>1 001</b>	<b>456 771</b>
Départements	654	546 480
<b>Total général</b>	<b>1 656</b>	<b>1 003 251</b>

*Source : Données DGFIP, retraitées par la mission.*

**En croisant les données de TAM et de flux d'artificialisation entre 2020 et 2023, il apparaît nettement que le montant de TAM recouvré par département est corrélé à la consommation d'ENAF sur la période (cf. figure 6).**

**Figure 6 : Flux d'artificialisation et montant de TAM perçu par département, entre 2020 et 2023**



*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; DGFIP.*

<sup>62</sup> Un titre émis à l'encontre d'un redevable de TAM génère deux prises en charge : une pour la commune et une pour le département.

## Annexe I

De plus, la taxe d'aménagement est caractérisée par de nombreuses dépenses fiscales prévues par la loi et évaluées à près de 650 M€ par an<sup>63</sup> (cf. tableau 12).

**Tableau 12 : Principales dépenses fiscales recensées sur la taxe d'aménagement**

Dépenses fiscales	Coûts estimés
Exonération de taxe d'aménagement pour les locaux publics ou d'utilité publique	110 à 120 M€
Exonération pour les locaux d'habitation financés par les prêts à taux zéro (facultatif)	2,5 M€
Exonération pour les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m <sup>2</sup> (facultatif)	19 M€
Abattement sur les 100 premiers m <sup>2</sup> des résidences principales	400 M€
Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes	125 M€
<b>Total</b>	<b>&gt;650 M€</b>

*Source : Rapport IGF-CGEDD relatif aux conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP (2020).*

Bien qu'initialement conçue pour financer les équipements publics, la TAM est parfois présentée comme une incitation fiscale capable de réguler l'artificialisation des sols. L'hypothèse formulée à l'appui de cette assertion par la recherche est que les collectivités locales chercheraient à en majorer le taux pour ralentir l'urbanisation diffuse (non contrôlée par une procédure d'aménagement de type ZAC ou PUP). **Une étude récente<sup>64</sup> sur la majoration de taxe d'aménagement décidée par les communes montre plutôt un effet inverse : la recherche de financement reste la première préoccupation des collectivités locales (communes et EPCI compétents) lorsqu'elles décident d'un taux majoré**, la mise en place d'une TAM répondant souvent à la présence avérée d'un besoin d'investissement fort.

### 4.3.2. Les deux prélèvements obligatoires qui s'appliquent aux plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles sont susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation et peuvent être perfectionnés

La taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC) et la taxe dite « LMA » s'appliquent toutes deux aux plus-values de cessions de terrains nus devenus constructibles, mais leurs recettes respectives sont affectées à des usages différents<sup>65</sup>. Une cession peut être soumise aux deux impositions.

#### 4.3.2.1. La taxe « LMA » est une taxe nationale obligatoire, qui a rapporté 50 M€ en 2023

La taxe LMA<sup>66</sup> est une taxe nationale instituée par l'article 55 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Elle vise la première cession à titre onéreux d'un terrain nu situé dans une zone naturelle ou agricole, consécutive à son classement en terrain constructible postérieurement au 13 janvier 2010. Cette imposition s'ajoute éventuellement à la taxe sur les plus-values ainsi que, dans les communes qui l'ont instituée (un peu moins de 5 000 communes) à la taxe forfaitaire sur la première cession à titre onéreux de terrains après leur classement en zone constructible (TFTC, cf. 4.3.2.2).

<sup>63</sup> Mission IGF-CGEDD relative au transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP, 2020.

<sup>64</sup> Sonia Guelton, Agnès Pouillaude, Aïssatou Mariama Cisse. « La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense ». Lab'urba ; réseau finances locales. 2023. fihal-04465999.

<sup>65</sup> Note de la direction de la législation fiscale pour le ministre, en date du 14 novembre 2023.

<sup>66</sup> CGI, art. 1605 *nonies*.

## Annexe I

Elle s'applique obligatoirement à toutes les personnes physiques ou morales dès lors que le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition du terrain est supérieur à dix, après application d'un coefficient d'érosion monétaire. En sont exonérés les expropriations, les terrains d'une valeur inférieure à 15 000 €.

L'assiette de la taxe est réduite d'un dixième par année écoulée au-delà de la huitième année suivant la date à laquelle le terrain a été rendu constructible ; cet abattement sur la durée de détention se traduit de fait par une exonération totale de taxe au bout de 18 ans. Le taux de la taxe est de 5 % si le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition du terrain est compris entre dix et trente et de 10 % si ce rapport est supérieur à trente.

Le produit de cette taxe est affecté en partie au financement de l'installation des jeunes agriculteurs, après versement à un fonds géré par l'Agence des Services de Paiement -ASP). **En 2022, la taxe LMA a rapporté 50 M€, dont 12 M€ au fonds dédié aux jeunes agriculteurs, pour 3 538 opérations imposables.**

### **4.3.2.2. La TFTC est une taxe locale facultative, qui a rapporté 50 M€ en 2022**

La TFTC<sup>67</sup> a été créée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL). Elle est instituée optionnellement par les communes et EPCI compétents. Cette taxe a pour objectif<sup>68</sup> de restituer aux collectivités une part de la plus-value résultant de leur nouveau classement, et incite de ce fait les maires à libérer du foncier en ayant l'assurance de disposer du financement nécessaire aux aménagements indispensables à l'accueil des nouveaux habitants de leur commune (voirie, équipements scolaires, etc.). Cette taxe accompagne donc les « maires bâtisseurs », en leur procurant des ressources qui financent les équipements collectifs nécessaires à leurs projets d'aménagement.

Seules les personnes physiques et les personnes morales soumises à l'impôt sur le revenu y sont assujetties, dès lors que le rapport entre le prix d'acquisition et le prix de cession excède trois. En sont exonérées les cessions de terrains classés constructibles depuis plus de dix-huit ans, ainsi que certains types de cession (vente n'excédant pas 15 000 €, immeuble destiné au logement social et aux logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire, etc.).

La taxe est égale à 10 % de la différence entre le prix de cession du terrain et son prix d'acquisition (actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publiée par l'Insee) ou, en l'absence d'éléments de référence, des deux tiers du prix de cession du terrain.

**En 2022, la TFTC a rapporté 50 M€ (pour 3 850 cessions instituées au sein de 6 592 communes).**

### **4.3.2.3. Les prélèvements obligatoires sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles, qui désincitent les contribuables à l'artificialisation, peuvent être perfectionnés**

**De manière générale, le cadre fiscal actuel, combinant une imposition importante lors de la transaction et faible lors de la détention et d'un mécanisme d'abattements pour durée de détention, incite les propriétaires fonciers à la détention, notamment pour les terrains constructibles<sup>69</sup>.**

---

<sup>67</sup> CGI, art. 1529.

<sup>68</sup> Source : Rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, Assemblée Nationale, 16 février 2016.

<sup>69</sup> « Mobilisation du foncier privé en faveur du logement », Dominique Figéat, 26 février 2016.

## Annexe I

Pour corriger cette distorsion fiscale en faveur de la détention des biens immobiliers et en particulier des terrains à bâtir, quelques prélèvements obligatoires à vocation incitative ont été mis en place<sup>70</sup>, parmi lesquels les taxes LMA et TFTC.

**Toutefois, ces deux prélèvements obligatoires souffrent de plusieurs faiblesses qui en altèrent l'efficacité au regard du ZAN :**

- ◆ la superposition de ces deux textes rend le mécanisme difficilement lisible pour les acteurs économiques, ce qui en réduit l'effet-signal. Cet effet est accru par le fait que **les incitations recherchées s'opposent** :
  - la LMA vise à réfréner la captation de la rente foncière par les agriculteurs anciens. Elle devrait alors aboutir (si son *design* était parfait) à désinciter les propriétaires de terrains agricoles à la spéculation foncière ;
  - la TFTC vise à permettre aux communes de capter à leur tour une partie de cette rente foncière. Elle incite les communes prendre des décisions permettant de créer une rente foncière, dont elles vont capter une partie, au profit des propriétaires de terrains agricoles devenus constructibles.
- ◆ l'existence de règles de calcul différentes pour la détermination de la plus-value (notamment le fait que cette plus-value ne soit taxable que dans un rapport de 1 à 10 du prix de cession sur le prix d'acquisition dans un cas (LMA), de 1 à 3 (TFTC) dans l'autre) ne répond à aucune logique économique ;
- ◆ la cohabitation de règles de décision et d'affectation budgétaires (État et fond ASP pour l'une, délibération des collectivités territoriales pour leur propre compte pour l'autre) est difficilement explicable ;
- ◆ l'application d'abattements temporels, conduisant à une exonération totale après 18 années (LMA) produit un effet contraire à celui attendu (incitation à la rétention foncière aux fins de spéculation, suivie d'une libération spéculative au terme du délai) ;

La portée effective de ces taxes reste finalement faible, en comparaison des enjeux économiques liés à la valeur du foncier à bâtir.

#### **4.4. In fine, la mission considère que certains leviers fiscaux ont un lien avec l'artificialisation, en particulier du point de vue des collectivités**

**La mission a élaboré une grille d'analyse des impôts directs locaux retenus dans le cadre de son étude, au regard de leur impact sur l'artificialisation.** Chaque prélèvement obligatoire peut avoir **trois types d'effets** : positif (+), négatif (-) ou neutre (N).

La puissance de l'effet attendu ou constaté a pour sa part été estimée : de 1-faible, à 3-élevé, le niveau 2 qualifiant un effet moyen) à partir des volumes financiers des mesures analysées, en distinguant les effets du point de vue de chaque catégorie d'acteurs observés (les redevables, les aménageurs, les collectivités territoriales affectataires de l'impôt en tout ou partie -à savoir essentiellement les communes ou les EPCI à fiscalité propre).

---

<sup>70</sup> Notamment le mécanisme de majoration de taxe foncière sur les terrains à bâtir d'une valeur forfaitaire comprise entre 1 et 3 € par mètre carré pour le calcul de la part revenant aux communes, prévue à l'article 1396 du CGI, visant à désinciter à la rétention foncière.

**On peut retenir deux principaux résultats (cf. tableau 13) :**

- ◆ **la fiscalité locale incite très rarement les professionnels aménageurs à agir dans un sens (extension) ou dans l'autre (réurbanisation) ;**

La taxe d'aménagement serait susceptible d'inciter les aménageurs à réduire les mécanismes d'extension de l'urbanisation, au profit d'une reconstruction de l'existant. Cependant, elle frappe aujourd'hui de manière indifférenciée les opérations d'aménagement en extension et en renouvellement.

La Tascom peut s'apparenter à la taxe d'aménagement dans la mesure où elle a été instituée dans un objectif de redistribution entre les grandes surfaces commerciales et les plus petites surfaces. Néanmoins, elle porte sur le stock et n'inclut que les surfaces accessibles au public, ce qui limite son impact sur les dynamiques d'artificialisation.

- ◆ **les effets des prélèvements fiscaux divergent entre les propriétaires fonciers et les collectivités territoriales, car chacun est soumis à des logiques incitatives différentes, voire contradictoires ;**

À titre d'exemple, la TFTC, en taxant les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles, peut désinciter les propriétaires de terres agricoles à les céder ; *a contrario*, les collectivités affectataires peuvent être incitées à permettre les reclassements de terrain afin de maintenir cette ressource fiscale.

De manière générale, l'objectif de rendement fiscal prédomine pour les collectivités territoriales affectataires, ce qui a amené le Conseil des prélèvements obligatoires à considérer explicitement que « *la fiscalité locale incite la collectivité, pour accroître ses recettes, à être attractive et à s'inscrire dans un projet de développement démographique et économique, le plus souvent sous forme d'étalement urbain, modèle de développement qui s'est accéléré depuis l'ère industrielle* »<sup>71</sup>. Les entretiens menés par la mission lors de ses déplacements dans les territoires (Ile de France, Lyon, Saint-Etienne, Rennes et Marseille) corroborent cette analyse.

Seule la taxation de la vacance, qu'elle s'applique aux logements (TLV/THLV) ou aux locaux commerciaux (TFC), permet un alignement d'intérêts entre les propriétaires et les communes ou EPCI, qui choisiront de la mettre en place dans l'objectif de favoriser une remise sur le marché de ces logements ou locaux commerciaux, parfois laissés volontairement vacants. Pour la TFC, la croissance du taux dans le temps renforce l'intérêt du propriétaire à céder sa friche commerciale inexploitée.

---

<sup>71</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN », octobre 2022.

## Annexe I

**Tableau 13 : Catégorisation et qualification de l'effet incitatif ou non à l'artificialisation des prélèvements obligatoires considérés par la mission**

Impôts et taxes			Rendement de l'impôt (2023, en M€)	Part dans les recettes fiscales des communes	Type d'effet et force estimée sur l'artificialisation : neutre (N), incitatif (+ à +++ ) ou non-incitatif (- à ---) sur		
					le contribuable propriétaire	le professionnel aménageur	la collectivité territoriale du lieu
1.	Taxe sur les surfaces commerciales	Tascom	935	2,2 %	(-)	(N)	(+++)
2.	Taxe sur les friches commerciales	TFC	13 (en 2021)	< 0,1 %	(--)	(N)	(-)
3.	Taxe d'habitation sur les logements vacants	THLV	90	0,2 %	(-)	(N)	(-)
	Taxe sur les logements vacants	TLV	188	0,4 %	(-)	(N)	(-)
4.	Taxe d'aménagement (dont part « logement » de la taxe d'archéologie préventive)	TAM	1 656	3,9 %	(--)	(-)	(+++)
5.	Taxes sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles	TFTC	50 (2022)	0,1 %	(--)	(N)	(++)
	Taxes sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles LMA	LMA	50 (2022)	0,1 %	(--)	(N)	(N)

*Source : Mission.*

## 5. La mise en œuvre de l'ensemble des propositions de la mission en matière fiscale permettrait de générer de l'ordre de 700 à 800 M€ par an

### 5.1. Le chiffrage de l'ensemble des propositions de la mission s'élève à 780 M€ par an

Au global, la mission estime que la mise en œuvre de l'ensemble de ses propositions qui suivent pourrait générer 770 M€. Ces recettes pourraient être fléchées vers le fonds de soutien aux à la sobriété foncière présenté dans le rapport de synthèse (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Récapitulatif du chiffrage estimé des propositions de la mission

Proposition	Chiffrage estimé (en M€ par an)
Fusion TLV-THLV	40
Généralisation de droit de la TFC	70
Élargissement du périmètre de la Tascom aux entrepôts commerciaux	170
Institution d'une taxe pour les propriétaires de foncier commercial	110
Fusion des deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles	230
Institution d'une surtaxe d'aménagement sur les opérations en extension	170
<b>Total</b>	<b>790</b>

Source : Mission.

### 5.2. La captation de 10 % des recettes supplémentaires issues d'une fusion des deux taxes sur la vacance en une taxe communale généralisée permettrait de récupérer de l'ordre de 40 M€, pouvant être fléchés vers le fonds de soutien à la sobriété foncière

L'objectif de la proposition est de fusionner les deux taxes sur la vacance, et de les généraliser sur tout le territoire. Compte tenu de la nécessité de conserver les recettes préexistantes *via* des mécanismes de compensation à définir, la mission s'est attachée à chiffrer les recettes potentielles par la généralisation progressive d'une taxe sur la vacance aux communes qui ne l'appliquent pas encore. L'objectif serait ainsi de capter une partie de ces recettes, pour les flécher vers le fonds de soutien à la sobriété foncière précité.

En 2023, le périmètre de la mission (France hexagonale, y compris la Corse), porte sur 34 816 communes. Sur ces 34 816 communes, en 2023 :

- ◆ 3 644 relèvent de la TLV et ne sont pas concernées par une généralisation de la THLV ;
- ◆ 114 sont compensées au titre de leur passage de la zone non tendue en zone tendue (perte de recettes liées à la THLV devant être compensées) ;
- ◆ 5 447 ont institué une THLV<sup>72</sup> ;
- ◆ 25 611 pourraient instituer la THLV.

Or, la THLV a rapporté 85 M€ en 2023 (hors Outre-mer), dans 5 447 communes. **La mission estime ainsi que les recettes potentielles liées à une généralisation progressive de la THLV dans les 25 611 communes où cela est possible, est de l'ordre de 400 M€.**

<sup>72</sup> Les délibérations de fiscalité directe locale 2023, DGFIP, octobre 2023.

## Annexe I

Il est à noter que cette estimation constitue un majorant du montant récupérable en cas de généralisation progressive d'une taxe sur la vacance, compte tenu du fait que les communes ayant déjà introduit la THLV sont susceptibles d'être les communes le plus frappées par la vacance.

Une partie de ces recettes potentielles, par exemple 10 %, soit 40 M€, pourrait être fléchée vers le fonds de soutien à la sobriété foncière. Le reste pourrait constituer une ressource supplémentaire pour les collectivités concernées.

### 5.3. La généralisation de droit de la TFC pourrait permettre de générer de l'ordre de 70 M€ de recettes supplémentaires

Pour estimer le montant généré par une généralisation de droit de la TFC, la mission a emprunté le même raisonnement d'extrapolation aux communes n'ayant pas encore institué la TFC, en incluant le niveau de densité dans l'extrapolation (cf. tableau 15).

À partir du nombre de communes ayant institué la TFC, et du montant de TFC perçu en 2023, la mission a calculé, pour chaque niveau de densité Insee, le montant de TFC supplémentaire pouvant être généré en cas de généralisation de droit de la taxe.

Le total des recettes pouvant être généré sur l'ensemble du territoire serait de 80 M€, mais les communes ayant déjà institué la TFC devront être compensées. **Ainsi, cette généralisation de droit pourrait permettre de générer environ 70 M€ de recettes supplémentaires, qui pourraient être affectées au fonds de soutien à la sobriété foncière.**

Tableau 15 : Extrapolation permettant d'obtenir le montant supplémentaire de TFC pouvant être généré

Variable	Grands centres urbains	Centres urbains inter.	Petites villes	Ceintures urbaines	Bourgs ruraux	Rural à habitat dispersé	Rural à habitat très dispersé	Total
Total des communes	767	525	886	1 942	5 070	18 365	7 261	34816
Communes concernées par la TFC	137	101	63	112	125	91	11	640
Montant 2023 (en M€)	5,7	1,6	0,3	0,4	0,2	0,1	0,0	8,3
Montant supplémentaire extrapolé (en M€)	26,1	6,6	4,3	7,3	9,8	15,6	4,3	74

Source : Mission.

#### 5.4. L'élargissement du périmètre de la Tascom aux entrepôts commerciaux pourrait permettre de générer de l'ordre de 170 M€ par an

Pour estimer le montant pouvant être généré par un élargissement du périmètre de la Tascom, la mission a croisé les données suivantes :

- ◆ la surface totale d'entrepôts de plus de 10 000 m<sup>2</sup> en France : 89 millions de m<sup>2</sup><sup>73</sup> ;
- ◆ la part des entrepôts commerciaux dans ce total : 32 %<sup>74</sup> ;
- ◆ le tarif minimal de Tascom actuellement en vigueur : 5,74 €/m<sup>2</sup>.

Un minorant de recettes de l'élargissement du périmètre de la Tascom (étant donné que les entrepôts de moins de 10 000 m<sup>2</sup> sont exclus) est ainsi obtenu en multipliant ces trois données entre elles. On estime ainsi qu'environ 170 M€ pourraient être générés par cet élargissement.

#### 5.5. La surtaxation des propriétaires de foncier commercial pourrait permettre de générer de l'ordre de 100 à 110 M€

Deux options sont ici considérées pour renforcer la taxation des propriétaires de foncier commercial qui tireraient tendanciellement une rente spécifique du fait de la raréfaction du foncier, sans contribuer au soutien à la mise en œuvre du ZAN :

- ◆ une taxation frappant l'ensemble des foncières commerciales, *via* une surtaxe de taxe foncière applicable de plein droit sauf décision contraire de la collectivité, sur le modèle de la majoration de la TFPNB prévue à l'article 1396 du CGI<sup>75</sup> ;
- ◆ ou bien uniquement les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC).

##### 5.5.1. Surtaxe de 10 % de TFPB pour les propriétaires de foncier commercial : environ 110 M€

La mission n'a pas été en mesure de reconstituer le montant de TFPB généré par la taxation de locaux commerciaux. Pour estimer le montant généré par une surtaxe de 10 % de TFPB pour les propriétaires de foncier commercial, la mission a ainsi décidé de l'approcher *via* la base sur laquelle s'appuie la TFC, en utilisant le taux de vacance commerciale. Selon l'étude de janvier 2025 de Codata Digest France, le taux de vacance national des locaux commerciaux ( $Tx_{vac\ com}$ ) est passé de 9,73 % à 10,64 % entre 2023 et 2024 soit une augmentation de près d'un point.

La taxe sur les friches commerciales est instaurée par 640 communes en France, et repose sur une base. Il est ainsi possible d'extrapoler cette base à l'ensemble des communes relevant du périmètre de la mission ( $Base_{TFC\ extrapolée}$ ).

---

<sup>73</sup> Les entrepôts et plateformes logistiques de 10 000 m<sup>2</sup> ou plus : 89 millions de m<sup>2</sup> de surface de stockage maillent le territoire national, SDES, novembre 2024.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Pour les terrains constructibles situés dans des zones où le marché immobilier est tendu, les collectivités peuvent voter une majoration forfaitaire de la valeur locative. Cette majoration peut aller de 1 à 3 € par mètre carré. La superficie du terrain prise en compte pour cette majoration est généralement réduite de 200 m<sup>2</sup>, sauf décision contraire de la collectivité. Source : article 1396 du code général des impôts.

Selon Sonia Guelton et Bertrand Leroux, ce dispositif est efficace sur les communes l'ayant instauré (même si les communes s'en sont faiblement saisi, et souvent de manière transitoire) : une accélération des mutations est observée débouchant sur une sortie du régime optionnel dans les 2 à 5 ans suivant sa première instauration (Guelton Sonia et Leroux Bertrand, 2016, « La surtaxation des terrains constructibles non bâtis », La revue foncière, n° 9, p. 35-39).

## Annexe I

En divisant  $Base_{TFC\ extrapolée}$  par  $Tx_{vac\ com}$ , la mission a obtenu un minorant de la base totale des locaux et friches relevant du commerce, à laquelle il faut soustraire  $Base_{TFC\ extrapolée}$  pour obtenir la base des locaux commerciaux,  $Base_{locaux\ commerciaux}$ .

En multipliant cette base par le taux moyen de TFPB (36 % en 2023) et en appliquant une surtaxe de 10 %, on obtient le montant pouvant être généré par la mise en place de cette surtaxe  $Montant_{génééré}$ .

$$Montant_{génééré} = \left( \frac{Base_{locaux\ commerciaux}}{Tx_{vac\ com}} - Base_{TFC\ extrapolée} \right) \times Taux\ moyen_{TFPB} \times surtaxe$$

**Avec une surtaxe de 10 %, le montant généré est d'environ 110 M€.**

### 5.5.2. Quote-part de 20 % imposable d'impôt sur les sociétés (IS) pour la dépense fiscale applicable aux SIIC : environ 100 M€

Les SIIC bénéficient d'un régime avantageux d'imposition sur les sociétés au titre de l'article 208 C du code général des impôts (IS), dont le coût était estimé à 485 M€ en 2024<sup>76</sup>.

Un prélèvement de 20 % sur les exonérations d'imposition applicables aux SIIC permet de générer une recette de près de 100 M€.

### 5.6. La fusion des deux taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles pourrait permettre de générer de l'ordre de 230 M€ par an

**Un chiffrage établi pour les conférences fiscales relatives au projet de loi de finances pour 2026<sup>77</sup> précise qu'il est pris l'hypothèse que le rendement de la taxe devrait représenter a minima 15 % de l'assiette, soit entre 250 M€ et 300 M€, dont 200 à 250 M€ environ reviendrait à l'État après compensation aux collectivités locales concernées, compte tenu :**

- ◆ du fait que les exonérations sont désormais largement réduites à des cas spécifiques (expropriation, dépendance immédiate de la résidence principale, opération de remembrement, prix de cession inférieur ou égal à 15 k€, cession à un organisme HLM, abattement prévu par l'article 150 VE du CGI) ;
- ◆ des taux de taxation d'a minima 15 % ;
- ◆ de la présence d'un seuil de déclenchement dès le premier euro de plus-value.

Il est fait l'hypothèse que les plus-values réalisées sur les terrains à bâtir représentent entre 20 % et 25 % des plus-values immobilières. Le montant estimé de l'impôt sur les plus-values pour 2024 est de 1,6 Md€ (Annexe au PLF 2024, *Évaluation des voies et moyens*), dont entre 320 et 400 M€ pour les terrains à bâtir, soit une assiette comprise entre 1,7 et 2 Md€ sans tenir compte de l'abattement pour durée de détention (hypothèse d'une détention longue de ce type d'immeuble).

<sup>76</sup> Source : Tome 2 des Voies et moyens joint au projet de loi de finances pour 2025.

<sup>77</sup> Budget 2026 – Conférences fiscales : Fusion des deux taxes prévues aux articles 1529 et 1605 *nonies* du code général des impôts ; Direction générale du Trésor.

### 5.7. L'application d'une surtaxe de 20 % de taxe d'aménagement sur les opérations en extension pourrait permettre de générer de l'ordre de 170 M€ par an les premières années

Pour chiffrer l'application d'une surtaxe d'aménagement sur les opérations en extension, la mission a croisé :

- ◆ le montant de TAM à recouvrer en 2023 : 1,65 Md€ en 2023 (communes et départements confondus) ;
- ◆ la part des opérations en extension : 57 %<sup>78</sup> ;

À taux d'opérations en extension inchangé, une surtaxe de 20 % sur les opérations en extension pourrait rapporter 189 M€. Cependant, la mission a tenu compte dans son modèle de l'objectif de réduction par deux de la consommation d'ENAF, qui influe sur la part d'opérations en extension. Ainsi, la mission a envisagé une décroissance linéaire du taux d'opérations en extension, qui serait divisé par deux en 2031 (cf. tableau 16).

**En 2026, avec une part d'opérations en extension réduite à 52 %, la surtaxe de 20 % de TAM pourrait permettre de générer environ 170 M€ supplémentaires.**

**Tableau 16 : Évolution projetée de la part d'opérations en extension et estimation des recettes générées par une surtaxe de TAM sur ces opérations**

Variable	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Part d'opérations en extension</b>	57 %	52 %	48 %	44 %	40 %	36 %	29 %
<b>Recettes générées - Surtaxe de 20 % (en M€)</b>	189	173	159	146	132	119	94

*Source : Mission.*

Du fait de la trajectoire de sobriété foncière, qui limite progressivement les opérations en extension, cette surtaxe aurait un rendement décroissant et ne constitue par conséquent pas une ressource pérenne de financement du fonds de sobriété foncière. Elle permettrait en revanche d'amorcer la phase de transition des prochaines années.

<sup>78</sup> Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013, Insee, décembre 2017.



## **ANNEXE II**

### **Impacts financiers de la trajectoire de sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement**



# SOMMAIRE

<b>1. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT MOBILISENT DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTEURS ET PEUVENT ÊTRE RÉALISÉES EN EXTENSION (MODÈLE HISTORIQUE) OU EN RENOUVELLEMENT URBAIN.....</b>	<b>1</b>
1.1. En France, l'aménagement des villes et des territoires est historiquement marqué par une forte dimension publique et une chaîne de valeur très séquencée .....	1
1.2. Les opérations d'aménagement, encadrées juridiquement par le code de l'urbanisme, sont généralement séquencées en plusieurs étapes.....	1
1.3. Deux modèles d'aménagement doivent être distingués : l'aménagement en extension et l'aménagement en renouvellement.....	5
1.4. La structure de coût d'un projet d'aménagement repose sur la méthode du « <i>compte à rebours</i> ».....	8
<b>2. SUR LA PÉRIODE 2006-2014, LE TAUX DE CONSTRUCTION EN RENOUVELLEMENT URBAIN S'ÉLÈVE À 43 % ET IL N'A PAS ÉTÉ RECALCULÉ DEPUIS .....</b>	<b>9</b>
2.1. Le nombre total de permis d'aménager, d'autorisations d'urbanisme et de permis de démolir est en baisse de 10 % entre 2013 et 2023 : 189 123 autorisations ont été accordées en 2023.....	9
2.2. Les communes urbaines portent moins de projets de construction, mais avec des surfaces beaucoup plus importantes, que les communes rurales .....	12
2.3. La part des nouvelles constructions en renouvellement urbain, qui s'élève à 43 % en moyenne sur la période entre 2006-2014, n'a pas été recalculée depuis 2014 de sorte que la mission recommande la mise à jour de cet indicateur .....	13
<b>3. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU RENOUVELLEMENT URBAIN EST STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE, NOTAMMENT EN RAISON DU COÛT DU FONCIER .....</b>	<b>14</b>
3.1. Pour mesurer le poids des différents postes de coûts, la mission s'est appuyée sur un échantillon de bilans d'opérations ainsi que sur le bilan de la mesure recyclage foncier du fonds vert (anciennement fonds friches).....	14
3.2. Le modèle économique de l'extension urbaine est structuré autour de l'écart de valorisation entre les terrains non équipés et l'immobilier neuf.....	15
3.3. Le modèle économique du renouvellement urbain est <i>a contrario</i> structurellement déséquilibré.....	17
3.4. Le foncier et sa remise en état représentent en moyenne entre 35 % et 45 % des dépenses d'un projet d'aménagement en renouvellement urbain, contre 15 % pour un projet en extension .....	19
3.4.1. <i>Dans les projets de reconversion de friches, le foncier et sa remise en état représentent en moyenne 36 % des dépenses totales.....</i>	<i>19</i>
3.4.2. <i>Dans les projets de renouvellement urbain (dents creuses ou réhabilitation), le foncier représente en moyenne environ 45 % des dépenses totales.....</i>	<i>19</i>
3.4.3. <i>Dans les projets en extension urbaine, le foncier représente en moyenne environ 15 % des dépenses totales.....</i>	<i>20</i>

3.4.4.	<i>Le foncier et sa remise en état représentent en moyenne entre 35 % et 45 % des dépenses d'un projet d'aménagement en renouvellement urbain, contre 15 % pour un projet en extension .....</i>	20
3.5.	La contribution directe ou indirecte de la puissance publique (État et collectivités locales) représente en moyenne 28 % de l'équilibre des opérations de renouvellement, dont le déficit moyen est de l'ordre de 500 à 600 k €/ha .....	21
<b>4.</b>	<b>LA MISSION A SIMULÉ PLUSIEURS SCÉNARIOS QUI ÉTABLISSENT, EN FONCTION DU NIVEAU DE DENSIFICATION DES OPÉRATIONS EN EXTENSION ET EN RENOUVELLEMENT, LE NIVEAU DES COÛTS DEVANT ÊTRE ABSORBÉS POUR RESPECTER LA TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE.....</b>	<b>24</b>
4.1.	Pour calculer le niveau des coûts supplémentaires liés au respect de la trajectoire de sobriété foncière, la mission a estimé le besoin annuel en renouvellement supplémentaire et le déficit moyen de ces opérations .....	24
4.1.1.	<i>Calcul du besoin supplémentaire annuel en renouvellement urbain .....</i>	24
4.1.2.	<i>Calcul du déficit lié aux opérations en renouvellement urbain.....</i>	26
4.1.3.	<i>Résultat des simulations : le coût de l'effort de renouvellement urbain supplémentaire pour respecter le jalon intermédiaire de 2031 dépend de la densification des opérations en renouvellement et en extension .....</i>	26
4.2.	Afin de calibrer le fonds de soutien à destination des opérations en renouvellement urbain, la mission propose un taux de soutien de 25 % du déficit de ces opérations.....	27
4.2.1.	<i>Définition du taux de soutien.....</i>	27
4.2.2.	<i>Résultat des simulations : le calibrage du fonds de soutien à la sobriété foncière dépend également de la densification des opérations en renouvellement et en extension .....</i>	28

## **1. Les opérations d'aménagement mobilisent différentes catégories d'acteurs et peuvent être réalisées en extension (modèle historique) ou en renouvellement urbain**

### **1.1. En France, l'aménagement des villes et des territoires est historiquement marqué par une forte dimension publique et une chaîne de valeur très séquencée**

**En France, l'aménagement des villes et des territoires est marqué par :**

#### **♦ une forte dimension publique**

L'aménagement des territoires et des villes est, en France, historiquement marqué par l'intervention de l'État. Au cours de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, s'est mise en place l'actuelle urbanisation du territoire et l'aménagement de villes nouvelles permettant d'organiser la croissance des grandes métropoles. Les politiques publiques relatives à l'aménagement portaient des objectifs quantitatifs (comme par exemple la construction de grands ensembles d'habitat dans les années 1960 et 1970, pour accompagner la croissance démographique), et qualitatifs (fonctionnalité et esthétisme des espaces et équipements publics, mixité, solidarité sociale, etc.). Depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, les enjeux écologiques ont complété la gamme d'objectifs auxquels il est demandé à l'aménagement d'apporter des réponses.

#### **♦ une chaîne de valeur très séquencée**

En France l'aménagement est organisé avec des acteurs spécialisés intervenant sur une partie de la chaîne de valeur<sup>1</sup>. En particulier, une distinction forte existe entre les acteurs qui réalisent ou qui produisent, et les acteurs qui gèrent ou exploitent les biens produits/aménagés. Le cas le plus illustratif est celui de la promotion immobilière, avec des opérateurs spécialisés dans la construction et la vente de logements, et n'intervenant pas dans la gestion qui relèvera ensuite soit de copropriétés privées soit de gestionnaires immobiliers.

### **1.2. Les opérations d'aménagement, encadrées juridiquement par le code de l'urbanisme, sont généralement séquencées en plusieurs étapes**

Les opérations d'aménagement sont définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « *les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.* ».

Le même article définit également l'aménagement au sens large comme « *l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations* ».

---

<sup>1</sup> Contrairement à d'autres pays où domine la volonté d'une maîtrise longitudinale de la chaîne de valeur.

## Annexe II

Les opérations d'aménagement se distinguent des opérations de construction par l'ampleur du projet, plus structurant dans le cadre d'une opération d'aménagement, même si au sein d'une ville dense, la distinction entre un projet d'aménagement et de construction peut se révéler plus complexe (cf. encadré 1).

### Encadré 1 : Qu'est-ce qui distingue une opération d'aménagement d'une opération de construction ?

**Une opération d'aménagement s'inscrit obligatoirement sur au moins deux parcelles<sup>2</sup> distinctes et prévoit une consultation du public obligatoire**, contrairement à une opération régie par un permis de construire, qui intervient sur une seule parcelle, sans obligation de consultation.

Ainsi, l'aménagement implique souvent la mise en place de procédures spécifiques telles que les zones d'aménagement concerté (ZAC). Une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains. Cette zone peut correspondre à un emplacement d'un seul tenant ou à plusieurs emplacements territorialement distincts (ZAC multisites). Une ZAC permet également de procéder à une recomposition du foncier, c'est-à-dire un redécoupage des parcelles cadastrales à l'issue de l'opération d'aménagement.

*Source : Mission.*

### Plusieurs autorisations d'urbanisme encadrent juridiquement, au sein du code de l'urbanisme, la capacité à aménager ou à construire :

- ◆ **le permis d'aménager**, prévu aux articles R. 421-19 et suivants, s'applique aux opérations modifiant de façon significative l'organisation d'un espace (division foncière, création de voies, espaces publics, etc.) ;
- ◆ **le permis de construire**, encadré par les articles L. 421-1 et suivants, et R. 421-1 et suivants, autorise les constructions nouvelles ou les travaux sur des constructions existantes, lorsqu'ils créent de la surface de plancher ou modifient l'aspect extérieur d'un bâtiment ;
- ◆ **le permis de démolir**, régi par les articles R. 421-27 à R. 421-30, est requis dans les secteurs protégés ou lorsqu'un plan local d'urbanisme (PLU) le prévoit expressément ;
- ◆ d'autres actes tels que la **déclaration préalable de travaux** s'appliquent à des interventions plus légères (modification de façade, petite extension, division parcellaire simple, etc.) ;
- ◆ enfin, les zones d'aménagement concerté (cf. *supra*) sont également régies par le code de l'urbanisme, notamment s'agissant de leur périmètre et du programme d'aménagement associé (articles L. 311-1 à L. 311-8).

**Dans le cadre d'une opération d'aménagement, plusieurs demandes de permis vont être successivement déposées** : d'abord une demande de permis d'aménager, puis une ou plusieurs demandes de permis de construire, parfois assorties d'une demande de permis de démolir dans le cadre d'opérations de démolition/reconstruction. Les demandes de déclarations préalables de travaux sont plus rares dans le contexte d'opérations d'aménagement.

---

<sup>2</sup> Portion de terrain d'un seul tenant, situé dans un même lieu-dit, appartenant à un même propriétaire ou à une même indivision et constituant une unité foncière indépendante selon l'agencement donné à la propriété.

**La chaîne de l'aménagement mobilise différents acteurs ; le déroulement type d'un projet d'aménagement peut être séquencé en trois étapes (cf. figure 1) :**

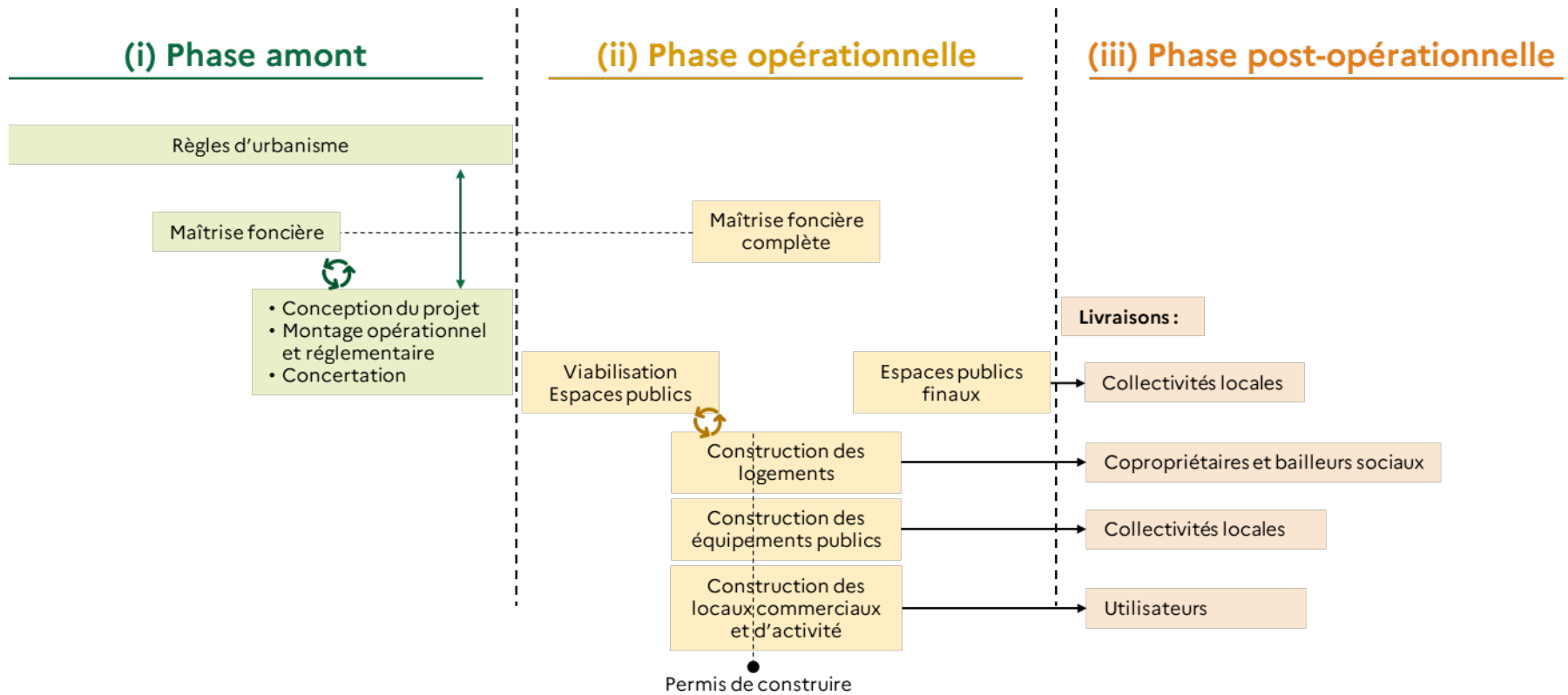
- ◆ **(i) la phase amont, constituée de :**
  - l'ensemble des études préalables nécessaires pour évaluer la pertinence du projet (diagnostic territorial, études de faisabilité, *etc.*), dans le cadre des documents de planification élaborés par les collectivités compétentes. Ces études sont généralement conduites par les collectivités, c'est-à-dire les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou par l'aménageur avec l'appui de bureaux d'études et des services de l'État. Les propriétaires fonciers, à défaut de céder leur parcelle ou leur bien immobilier, peuvent être associés et intégrés dans des montages opérationnels *ad hoc* ;
  - la phase de conception du projet consiste en la définition du futur programme d'aménagement, le choix du maître d'ouvrage, l'élaboration des différents dossiers réglementaires et la recherche et la sécurisation de financements ;
  - la phase d'instruction des autorisations d'urbanisme : instruction par la mairie ou l'État, consultations (architecte des bâtiments de France, service départemental d'incendie et de secours, *etc.*), et recours possibles ;
- ◆ **(ii) la phase opérationnelle** prévoit la réalisation de l'ensemble des **opérations de proto-aménagement** (qui consiste en des opérations de préparation du foncier : démolition de bâtiments, dépollution des sols après son acquisition<sup>3</sup>) **et d'aménagement** (construction, et commercialisation des lots ou des bâtiments par les promoteurs). Les modalités de mise en œuvre de cette phase varient d'un aménagement à l'autre, selon le contexte, la programmation et le phasage. Les collectivités peuvent porter directement tout ou partie des équipements publics<sup>4</sup> ;
- ◆ **(iii) la phase post-opérationnelle** conclut la séquence, avec la réception des travaux, la rétrocession des voiries, le suivi et l'évaluation du projet. L'arrivée des usagers (qui peuvent être propriétaires ou locataires) dans les logements et locaux construits et des gestionnaires au sein des équipements et des espaces publics, marque l'intégration des espaces aménagés dans le droit commun de la ville.

---

<sup>3</sup> [Le proto-aménagement | Outils de l'aménagement](#), Cerema.

<sup>4</sup> Tels que les écoles, ou encore les équipements sportifs, services culturels ou associatifs. Afin d'en assurer le financement, les opérateurs peuvent être sollicités au titre de la taxe d'aménagement ou *via* des contributions financières encadrées par des conventions de participation, notamment dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC).

Figure 1 : Schéma-type du déroulement d'une opération d'aménagement



Source : Mission.

## Annexe II

À noter que **le rôle de l'aménageur** peut varier selon les montages : dans le cadre d'une ZAC, il peut être un opérateur public (établissement public d'aménagement, société publique locale d'aménagement) ou privé agissant sous convention d'aménagement. Il coordonne la mise en œuvre technique, juridique et financière du projet, et agit comme **interface entre la collectivité, les opérateurs privés, les financeurs et les usagers**. Sa marge de manœuvre est parfois soumise à de fortes contraintes réglementaires ou partenariales.

À noter également que les financeurs, qu'ils soient publics ou privés, jouent un rôle clef en participant à l'équilibre économique des opérations, par la mobilisation des ressources, notamment sous forme de prêts, dont les conditions (taux, garanties) varient selon le niveau de risque associé au projet. Ces risques peuvent être de nature contentieuse (ex : recours juridiques contre les autorisations d'urbanisme), foncière (ex : incertitude sur les délais de libération des terrains), technique (ex : complexité du sol, pollution, contraintes géotechniques) ou encore économique (aléas sur la commercialisation).

**Dans une approche métiers ou filières, trois catégories d'acteurs peuvent ainsi être distinguées :**

- ◆ les acteurs publics liés à l'État (établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers, aéroports et ports maritimes, *etc.*) ;
- ◆ les acteurs publics liées aux collectivités publiques (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, *etc.*) ;
- ◆ les acteurs privés (promoteurs immobiliers, foncières commerciales, grands groupes de construction, d'ingénierie et/ou de réseaux, *etc.*).

Les périmètres d'intervention de ces différents types d'acteurs ont évolué régulièrement au cours des précédentes décennies (entre acteurs publics et avec les acteurs privés, sous différentes modes de partenariats) mais présentent une certaine stabilité au fil du temps, notamment la répartition entre les opérateurs publics et les opérateurs privés (les opérations nécessitant un pilotage sur le moyen-long terme et présentant des risques élevés restant l'apanage des opérateurs publics, les acteurs privés se concentrant sur des opérations à horizon de court terme et à risques maîtrisés).

### 1.3. Deux modèles d'aménagement doivent être distingués : l'aménagement en extension et l'aménagement en renouvellement

**L'extension urbaine** désigne le développement de la ville par l'artificialisation de terrains non urbanisés, en périphérie des zones déjà bâties. Elle se traduit par la création de nouveaux quartiers ou zones d'activités sur des espaces naturels ou agricoles. Cette forme d'aménagement permet de répondre à une demande immobilière constante, mais elle soulève des enjeux en matière de consommation d'espace, de coûts externes (équipements et services à la population) et d'impact environnemental (*cf.* annexe I).

**Le renouvellement urbain**, à l'inverse, consiste à transformer ou réutiliser des espaces déjà urbanisés, souvent dégradés ou sous-utilisés (friches industrielles, logements vétustes, « dents creuses », *etc.*). Il vise à optimiser le foncier existant par la densification, la réhabilitation ou la restructuration, dans une logique de sobriété foncière et de limitation de l'étalement urbain.

**La sobriété foncière est appelée, à moyen terme, à modifier substantiellement l'organisation actuelle de la chaîne de valeur et des acteurs de l'aménagement**, historiquement organisée avec des acteurs distincts, qui structurent leur activité par des stratégies en interventions successives sur des territoires et/ou des espaces à conquérir

**À date, les principales évolutions de la chaîne de valeur de l'aménagement déjà engagées sont les suivantes (cf. figure 2) :**

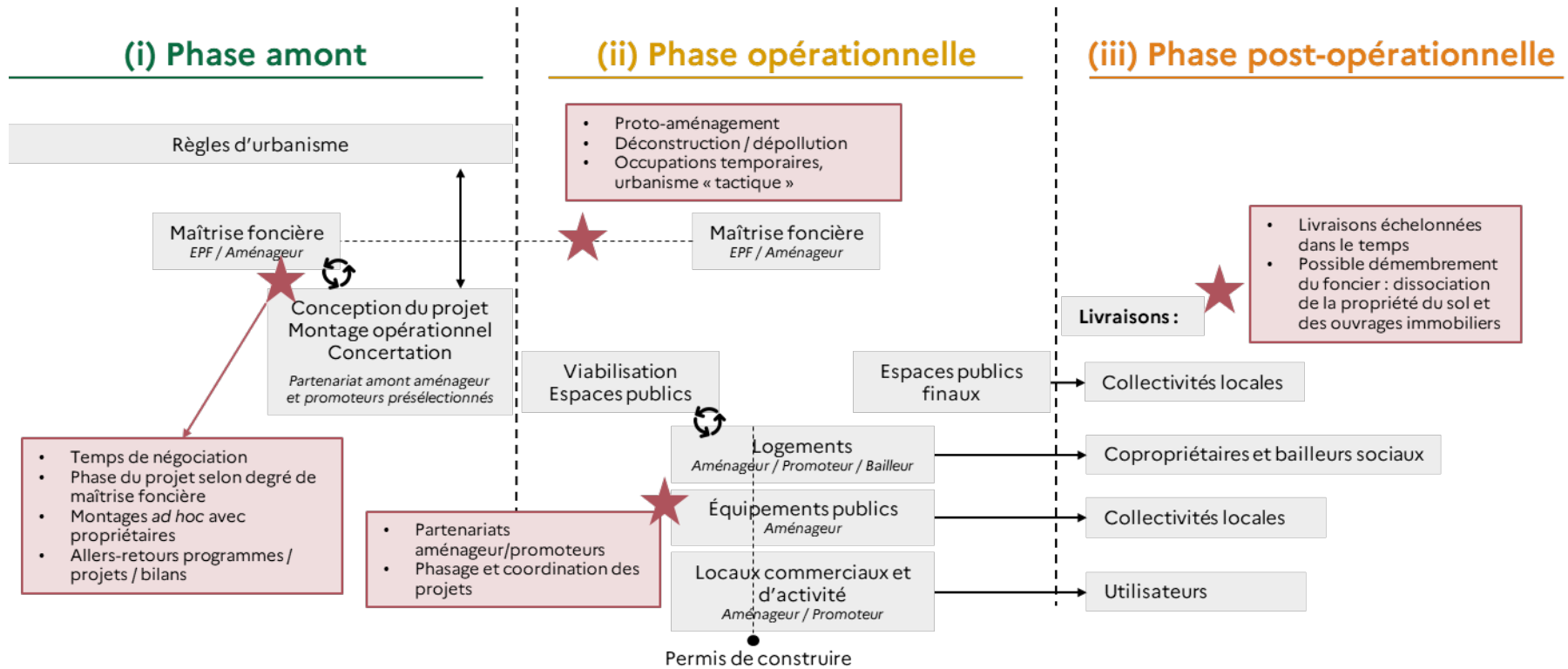
- ◆ en phase de conception, des allers-retours réguliers et plus longs entre conception, faisabilité technique et économique et concertation avec les habitants et les riverains. La stratégie opérationnelle se construit également de plus en plus avec une maîtrise foncière<sup>5</sup> progressive (et non plus préalable), et qui peut nécessiter de réaliser un proto-aménagement des terrains ;
- ◆ en phase de réalisation des biens et ouvrages immobiliers, différentes modalités opérationnelles sont recherchées pour partager le risque et les coûts opérationnels. À titre d'exemple :
  - l'aménageur confie à un promoteur des macro-lots comprenant plusieurs programmes immobiliers et/ou réalise une partie des programmes de logements en co-promotion avec un promoteur immobilier pour capter une part de la plus-value de vente des logements ;
  - l'aménageur organise des partenariats avec les propriétaires fonciers pour limiter la charge des acquisitions foncières
  - une partie des programmes immobiliers en accession sociale se fait en dissociation du foncier et du bâtiment (bail réel solidaire...) ;
- ◆ en phase de livraison des ouvrages et des biens (phase post-opérationnelle, *cf. supra*), la tendance est à une plus grande conservation des fonciers aménagés par des entités publiques, principalement sous la forme de dissociations foncier-bâti pour le logement, et également pour les activités économiques (bail à construction, bail emphytéotique, bail réel solidaire, *etc.*).

---

<sup>5</sup> La maîtrise foncière conditionne l'équilibre des opérations d'aménagement et de construction. Il est indispensable de définir la méthode pour maîtriser le foncier et distinguer les différents outils : acquisition amiable, droit de préemption ou procédure d'expropriation.

## Annexe II

**Figure 2 : Particularités d'une opération d'aménagement en renouvellement urbain ou reconversion de friches**



*Source : Mission.*

#### 1.4. La structure de coût d'un projet d'aménagement repose sur la méthode du « compte à rebours »

La structure de coût d'un projet d'aménagement repose classiquement sur la méthode du « compte à rebours » : à partir du prix de vente prévisionnel des charges foncières ou des produits immobiliers attendus (en € HT/m<sup>2</sup>), l'aménageur déduit l'ensemble des différents postes de dépenses liés à l'opération. Cette approche permet de vérifier la faisabilité économique d'un projet et d'ajuster les équilibres pour garantir un niveau acceptable de rentabilité ou de soutenabilité budgétaire pour chaque acteur de la chaîne d'aménagement.

**Le bilan d'opération ainsi construit comporte deux volets principaux :**

- ◆ **les recettes prévisionnelles** : prix de cession des terrains ou charges foncières cédées aux promoteurs, subventions publiques (État, collectivités, fonds européens, *etc.*), participations des opérateurs, autres produits (ex. : taxes d'aménagement récupérées, redevances d'usage...);
- ◆ **les dépenses** : elles recouvrent l'ensemble des coûts supportés par l'aménageur tout au long du projet.

**S'agissant des principaux postes de dépenses :**

- ◆ la phase amont comporte des coûts d'études (faisabilité, diagnostics environnementaux, étude d'impact, études de mobilité) et de maîtrise d'œuvre urbaine en phase initiale<sup>6</sup> ;
- ◆ des coûts d'ingénierie interviennent tout au long du projet : maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, intermédiation, *etc.* ;
- ◆ la maîtrise foncière, à travers les acquisitions (par acquisition simple, préemption ou expropriation par exemple), les indemnités d'éviction, relogements éventuels, procédures judiciaires ;
- ◆ les travaux de proto-aménagement ;
- ◆ les travaux, qui peuvent porter :
  - sur les espaces publics et réseaux : création ou requalification de voiries, réseaux secs et humides, espaces verts, mobilier urbain, *etc.* ;
  - sur les bâtiments (aménageur-concepteur, portage immobilier) : coût de construction ou réhabilitation directe de bâtiments ou d'équipements publics (crèches, écoles, parkings...);
- ◆ les impôts, taxes et frais annexes ;
- ◆ les frais financiers.

**Dans le cas spécifique des opérations de renouvellement urbain, plusieurs postes de dépenses doivent intégrer des coûts supplémentaires :**

- ◆ les travaux de proto-aménagement peuvent représenter un coût significatif supplémentaire en comparaison d'une opération en extension, notamment en cas de pollution importante, ou de nécessité de démolir d'anciens bâtiments ;
- ◆ adaptation ou requalification des espaces publics et des réseaux existants, souvent vétustes et/ou mal dimensionnés pour les nouveaux programmes ;
- ◆ accompagnement d'anciens occupants, notamment *via* leur relogement temporaire ou définitif ;
- ◆ communication et concertation auprès des riverains.

---

<sup>6</sup> Généralement, l'ensemble des coûts d'études préalables sont bien intégrées au bilan de l'opération d'aménagement, notamment pour renforcer la traçabilité de l'opération pour le décideur public.

## 2. Sur la période 2006-2014, le taux de construction en renouvellement urbain s'élève à 43 % et il n'a pas été recalculé depuis

### 2.1. Le nombre total de permis d'aménager, d'autorisations d'urbanisme et de permis de démolir est en baisse de 10 % entre 2013 et 2023 : 189 123 autorisations ont été accordées en 2023

Pour dresser un état des lieux de l'ensemble des projets d'aménagement, de construction ou de démolition, la mission s'est appuyée sur la base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme (Sitadel), qui recouvre les trois catégories de permis suivantes :

- ◆ les permis d'aménager ;
- ◆ les permis de construire, qui incluent :
  - les permis de construire *stricto sensu* et les déclarations préalables (pour les travaux de moindre importance) dont la délivrance précède la création ou l'extension de **logements** (y compris par transformation ou réhabilitation de locaux préexistants) ;
  - les permis de construire *stricto sensu* et les déclarations préalables (pour les travaux de moindre importance) dont la délivrance précède la création ou l'extension de **locaux non résidentiels** (y compris par transformation ou réhabilitation de locaux préexistants) ;
- ◆ les permis de démolir.

Un permis de construire dont la destination principale est le logement permet de construire à la fois des mètres carrés (m<sup>2</sup>) de logements et des m<sup>2</sup> de locaux tertiaires, et réciproquement. La base Sitadel classe dans « autorisations d'urbanisme à destination de logements » des autorisations qui permettent de construire des logements à titre principal, mais pas à titre exclusif. Or, il apparaît (*cf.* tableau 1 : ) que :

- ◆ 85 % de la surface des logements créée l'est par une autorisation d'urbanisme à destination de logements ;
- ◆ 95 % de la surface de locaux tertiaires créée l'est par une autorisation d'urbanisme à destination de locaux non résidentiels.

Au regard de cette très forte représentativité de chacune de ces catégories, dans la suite de son étude, la mission fait le choix de ne pas considérer les catégories très minoritaires suivantes :

- ◆ les surfaces de locaux tertiaires créées par des autorisations d'urbanismes à destination de logements ;
- ◆ les surfaces de logements créées par des autorisations d'urbanismes à destination de locaux non résidentiels.

De plus, la surface de locaux tertiaires créés en 2023 (33 millions de m<sup>2</sup>) est plus importante que la surface de logements créés (28 millions de m<sup>2</sup>).

**Tableau 1 : Répartition entre logements et locaux tertiaires de la surface créée en fonction de la destination principale du permis de construire en 2023**

Destination principale du permis de construire	Surface de logements créée (en m <sup>2</sup> )	Surface de locaux tertiaires créée (en m <sup>2</sup> )
Logements	23 742 722	1 683 720
Tertiaire	4 054 435	31 570 036
<b>Total</b>	<b>27 797 157</b>	<b>33 253 756</b>

*Source : Sitadel, liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme en 2023.*

## Annexe II

**Sur la période 2013-2023, le nombre total d'autorisations d'urbanisme a diminué de 10 %, passant de 211 079 à 189 123. Cette baisse globale recouvre cependant des évolutions contrastées selon le type d'autorisation (cf. tableau 2) :**

- ◆ le nombre de permis d'aménagement a augmenté de 28 % entre 2013 (7 218 permis) et 2023 (9 259 permis), pour une superficie des parcelles concernées multipliée par trois environ ;
- ◆ le nombre de permis de construire dont la destination principale est le logement a diminué de 10 % entre 2013 et 2023. La superficie créée par ces permis est également en baisse, passant de 29,1 M à 25,4 M de mètres carrés créés ;
- ◆ le nombre de permis de construire dont la destination principale est le tertiaire connaît une baisse encore plus marquée, de 26 % sur la période ;
- ◆ enfin, le nombre de permis de démolir est en hausse de 60 % (11 291 en 2013, 18 041 en 2023).

**Pour la suite de l'étude, et l'analyse détaillée de la construction et de ses déterminants, la mission a fait le choix de se concentrer uniquement sur les permis de construire.** Chaque permis d'aménagement est ensuite traduit par un ou plusieurs permis de construire, qui traduisent la mise en œuvre effective des travaux de construction. L'étude des autorisations d'urbanisme inclut donc l'ensemble des projets conduits dans le cadre d'un projet d'aménagement.

## Annexe II

**Tableau 2 : Statistiques sur les permis d'aménager, les permis de construire et les permis de démolir en 2013 et 2023**

Type de permis	Nombre de projets			Superficie des parcelles			Surface créée (en m <sup>2</sup> )		
	2013	2023	Variation	2013	2023	Variation	2013	2023	Variation
Permis d'aménager	7 218	9 259	+28 %	5 703	14 915	+162 %	N.A.	N.A.	N.D.
Permis de construire à destination de logements	117 326	105 945	-10 %	32 053	31 526	-2 %	29 125 607	25 426 442	-13 %
<i>Dont logements</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	27 311 058	23 742 722	-13 %
<i>Dont tertiaire</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	1 814 549	1 683 720	-7 %
Permis de construire à destination de locaux tertiaires	75 244	55 878	-26 %	184 509	143 903	-22 %	41 090 662	35 624 471	-13 %
<i>Dont logements</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	5 189 739	4 054 435	-22 %
<i>Dont tertiaire</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	35 900 923	31 570 036	-12 %
Permis de démolir	11 291	18 041	+60 %	4 880	12 455	+155 %	N.A.	N.A.	N.A.
<b>Total</b>	<b>211 079</b>	<b>189 123</b>	<b>-10 %</b>	<b>227 145</b>	<b>202 799</b>	<b>-11 %</b>	<b>70 216 269</b>	<b>61 050 913</b>	<b>-13 %</b>

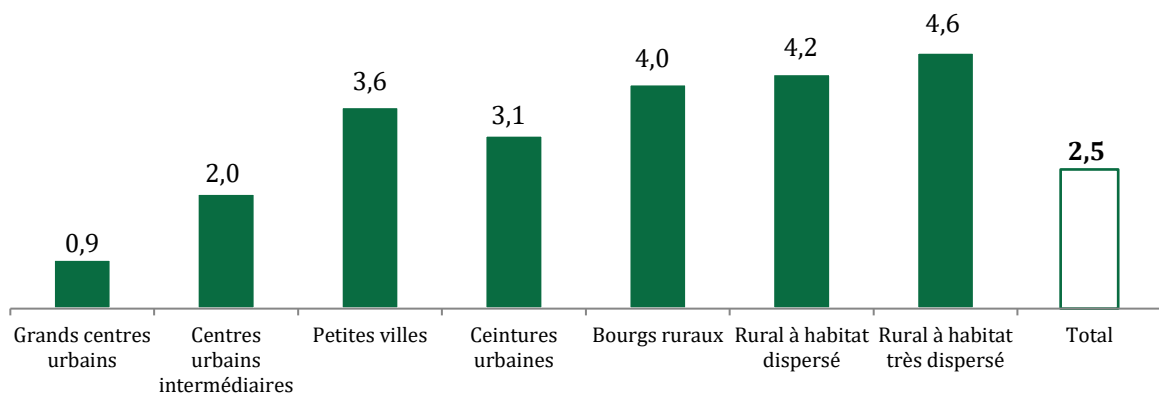
*Source* : Sitadel, liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme en 2013 et 2023. *Légende* : Non applicable (N.A.) ; non disponible (N.D.).

## 2.2. Les communes urbaines portent moins de projets de construction, mais avec des surfaces beaucoup plus importantes, que les communes rurales

**Le nombre de permis de construire délivrés pour 1 000 habitants est plus faible dans les communes urbaines (grands centres urbains, centres urbains intermédiaires, petites villes) que dans les communes rurales<sup>7</sup>.**

En moyenne, le nombre de permis délivrés pour 1 000 habitants s'élève à 2,5 en 2023. Dans les grands centres urbains, ce nombre descend à 0,9, contre 4,6 dans les communes rurales à habitat très dispersé soit un rapport de un à cinq entre ces deux niveaux de densité (cf. graphique 1).

**Graphique 1 : Nombre de permis de construire délivrés pour 1 000 habitants en 2023, par niveau de densité Insee**



*Source* : Sitadel, liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme en 2023 ; Insee, grille de densité 2023.

**A contrario, plus une commune est dense, plus la surface créée par permis est grande.** Les permis de construire délivrés dans les grands centres urbains créent ainsi 794 m<sup>2</sup> de surface, contre 249 m<sup>2</sup> en moyenne pour les communes relevant des trois niveaux de densité les plus faibles (cf. graphique 2).

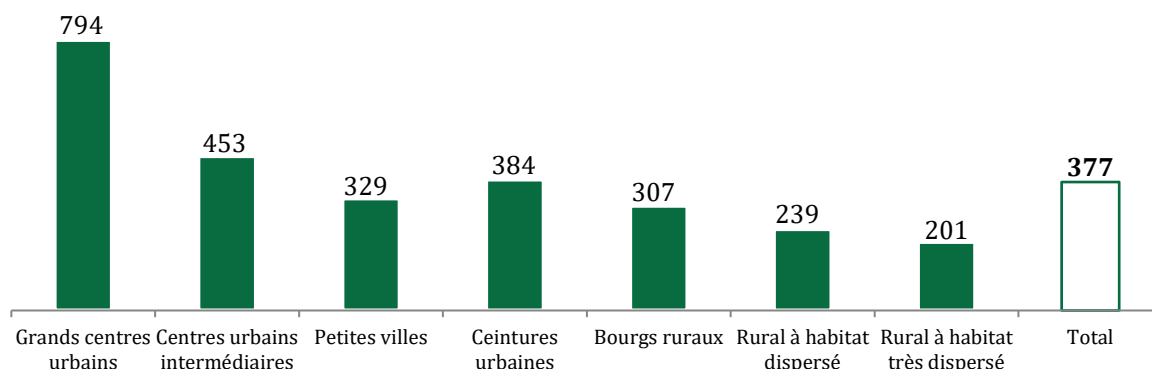
**La surface créée par projet est également plus importante en zone tendue<sup>8</sup> (720 m<sup>2</sup> par projet en zone Abis et 579 m<sup>2</sup> par projet en zone A) qu'en zone détendue (256 m<sup>2</sup> par projet en moyenne en zone C) (cf. graphique 3).**

<sup>7</sup> La grille communale de densité, éditée par l'Insee, classe les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire (cf. Annexe I).

<sup>8</sup> Le zonage « ABC » classe les communes en fonction du niveau de tension sur le marché du logement (cf. Annexe I).

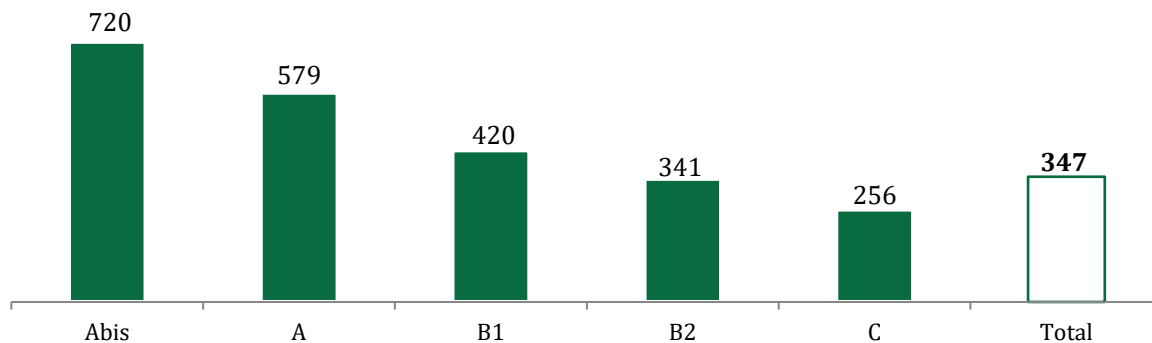
## Annexe II

**Graphique 2 : Surface moyenne créée par permis de construire délivré en 2023 (en m<sup>2</sup> par projet), par niveau de densité Insee**



*Source : Sitadel, liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme en 2023 ; Insee, grille de densité 2023.*

**Graphique 3 : Surface moyenne créée par permis de construire délivré (en m<sup>2</sup> par projet), par typologie ABC**



*Source : Sitadel, Cerema.*

### **2.3. La part des nouvelles constructions en renouvellement urbain, qui s'élève à 43 % en moyenne sur la période entre 2006-2014, n'a pas été recalculée depuis 2014 de sorte que la mission recommande la mise à jour de cet indicateur**

La dynamique de maîtrise de l'étalement urbain a été amorcée dès le début des années 2000, notamment dans les métropoles et les grandes villes.

Avant la loi « Climat et résilience », deux lois ont constitué des étapes importantes dans la promotion de la sobriété foncière : la loi « SRU »<sup>9</sup> et la loi « Elan »<sup>10</sup>. La loi « Climat et résilience » s'inscrit dans la continuité de celles-ci.

<sup>9</sup> La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi « SRU »), en limitant la possibilité de fixer une taille minimale aux terrains constructibles encourage la densification des espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement.

<sup>10</sup> La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi Elan ») propose quant à elle des mesures visant à faciliter la transformation de bureaux en logements et crée les « opérations de revitalisation des territoires » (ORT), qui s'accompagne de mesures favorisant la rénovation de l'habitat, la suspension des autorisations d'implantation de surfaces commerciales en périphérie et l'instauration d'un droit de préemption urbain renforcé.

## Annexe II

La maîtrise de l'étalement urbain repose sur deux leviers :

- ◆ le renouvellement urbain, qui consiste à réutiliser du foncier déjà urbanisé, en transformant ou en reconstruisant des espaces existants dans des configurations diverses<sup>11</sup> ;
- ◆ la densification, qui vise à accueillir davantage de constructions sur un espace donné.

S'agissant du taux de renouvellement urbain, les seules données disponibles sont tirées d'une étude réalisée par Colin Albizzati, Mathilde Poulhes et Joyce Sultan Parraud pour l'Insee et le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de l'Aménagement du territoire et de la transition écologique. Le taux de renouvellement urbain sur la période 2005-2013 s'établit à 0,43. **Autrement dit, les constructions situées dans des zones déjà bâties concernent 43 % des surfaces consacrées au bâti).**

Étant donné l'importance de ce critère pour analyser les déterminants de la consommation totale de foncier et évaluer l'effort supplémentaire de renouvellement urbain nécessaire pour respecter la trajectoire de sobriété foncière, la mission recommande de conduire régulièrement cette étude, afin de disposer d'une version plus récente de cet indicateur.

### 3. Le modèle économique du renouvellement urbain est structurellement déficitaire, notamment en raison du coût du foncier

#### 3.1. Pour mesurer le poids des différents postes de coûts, la mission s'est appuyée sur un échantillon de bilans d'opérations ainsi que sur le bilan de la mesure recyclage foncier du fonds vert (anciennement fonds friches)

Pour mesurer le poids relatif des différents postes de coûts (acquisition du foncier, remise en état, frais financiers, *etc.*) dans les projets d'aménagement en extension et en renouvellement, la mission s'est appuyée sur trois sources de données :

- ◆ un échantillon de 29 bilans d'opérations ;
- ◆ le détail des bilans des lauréats du fonds friches et de la mesure recyclage foncier du fonds verts transmis par l'Ademe ;
- ◆ l'analyse des lauréats du Fonds verts conduite par le Cerema<sup>12</sup>.

Dans notre étude, les coûts réels des opérations sont présentés, sans intégration des coûts indirects ou « cachés » qui mériteraient d'être également pris en compte<sup>13</sup>, en particulier les coûts associés à la perte de services écosystémiques liée à l'artificialisation.

**S'agissant des bilans d'opérations étudiés, la mission s'est appuyée :**

- ◆ sur des opérations étudiées au cours de déplacements de terrain ;
- ◆ sur des données envoyées par différents acteurs rencontrés durant la mission (Ademe, Banque des territoires, Direction générale des entreprises, aménageurs publics et privés, *etc.*).

---

<sup>11</sup> Les formes du renouvellement urbain sont multiples : reconversion de friches (industrielles, ferroviaires, militaires, hospitalières, commerciales...), démolition/reconstruction (notamment des grands ensembles de logements collectifs de banlieue), restauration immobilière de bâti dégradé/obsolète, densification/surélévation, notamment *via* la densification des quartiers de gares et le long des axes de nouveaux transports collectifs ou encore *via* la densification « à la petite cuillère » des tissus de faubourgs urbains (dents creuses pavillonnaires...), requalification de centre villes de bourgs ruraux, *etc.*

<sup>12</sup> *Le modèle économique du recyclage des friches – Analyse des lauréats*, juillet 2024, Cerema.

<sup>13</sup> *Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux*, Sonia Guelton et Françoise Navarre.

**Un travail de classification a permis de distinguer les opérations :**

- ◆ sur des friches ;
- ◆ en renouvellement urbain (dent creuses<sup>14</sup> ou réhabilitation) ;
- ◆ en extension.

**Pour chacun de ces types de projets, l'ensemble des coûts réels disponibles ont été intégrés à l'étude. La mission a ensuite calculé le poids de chaque poste dans le bilan total de l'opération.** Cette méthode comporte un certain nombre de limites, au premier rang desquelles la difficulté à comparer des opérations parfois très différentes. La mission a également été confrontée à une faible disponibilité des données relatives aux opérations en extension.

**3.2. Le modèle économique de l'extension urbaine est structuré autour de l'écart de valorisation entre les terrains non équipés et l'immobilier neuf**

**Le modèle économique de l'extension urbaine est structuré autour de l'écart de valorisation entre la valeur d'achat de terrains non équipés et le prix de revente de programmes immobiliers construits (cf. graphique 4) :**

- ◆ la valeur moyenne d'un terrain agricole - située entre 4 000 et 6 000 €/ha<sup>15</sup>, soit autour de 0,50 €/m<sup>2</sup> - peut être centuplée au moment de son classement en zone à urbaniser - passant à environ 50 €/m<sup>2</sup><sup>16</sup> ;
- ◆ une fois aménagé, la valeur du terrain augmente à nouveau - autour de 100 €/m<sup>2</sup><sup>17</sup> ;
- ◆ en sortie, la valeur des m<sup>2</sup> de surfaces construites est près de 10 000 fois supérieure à celle du terrain agricole - autour de 5 000 €/m<sup>2</sup> de surface de plancher (SDP) en moyenne pour l'immobilier neuf<sup>18</sup> (le prix moyen de l'immobilier ancien étant plus bas<sup>19</sup>).

Cet écart permet de couvrir les coûts liés à l'équipement des terrains, à la construction et à la promotion immobilière. La chaîne de valeur permet à chaque acteur de dégager une rémunération : plus-value de cession pour les propriétaires des terrains, marges des aménageurs et promoteurs (et des constructeurs agissant pour le compte des promoteurs).

---

<sup>14</sup> Dans une ville ou un village, la dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties. *Notion de dent creuse*, C'Juris, décembre 2018.

<sup>15</sup> Le prix des terres et prés libres (respectivement des terres et prés loués) non bâtis s'établit à 6 130 €/ha (respectivement 5 060 €/ha) en 2022 ; le prix des forêts s'établit quant à lui à 4 630 €/ha la même année (cf. Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023).

<sup>16</sup> Le prix moyen des terrains constructibles non bâtis de moins de 1 ha acquis par des particuliers s'établit à 41,40 €/m<sup>2</sup> en 2022 (cf. Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023).

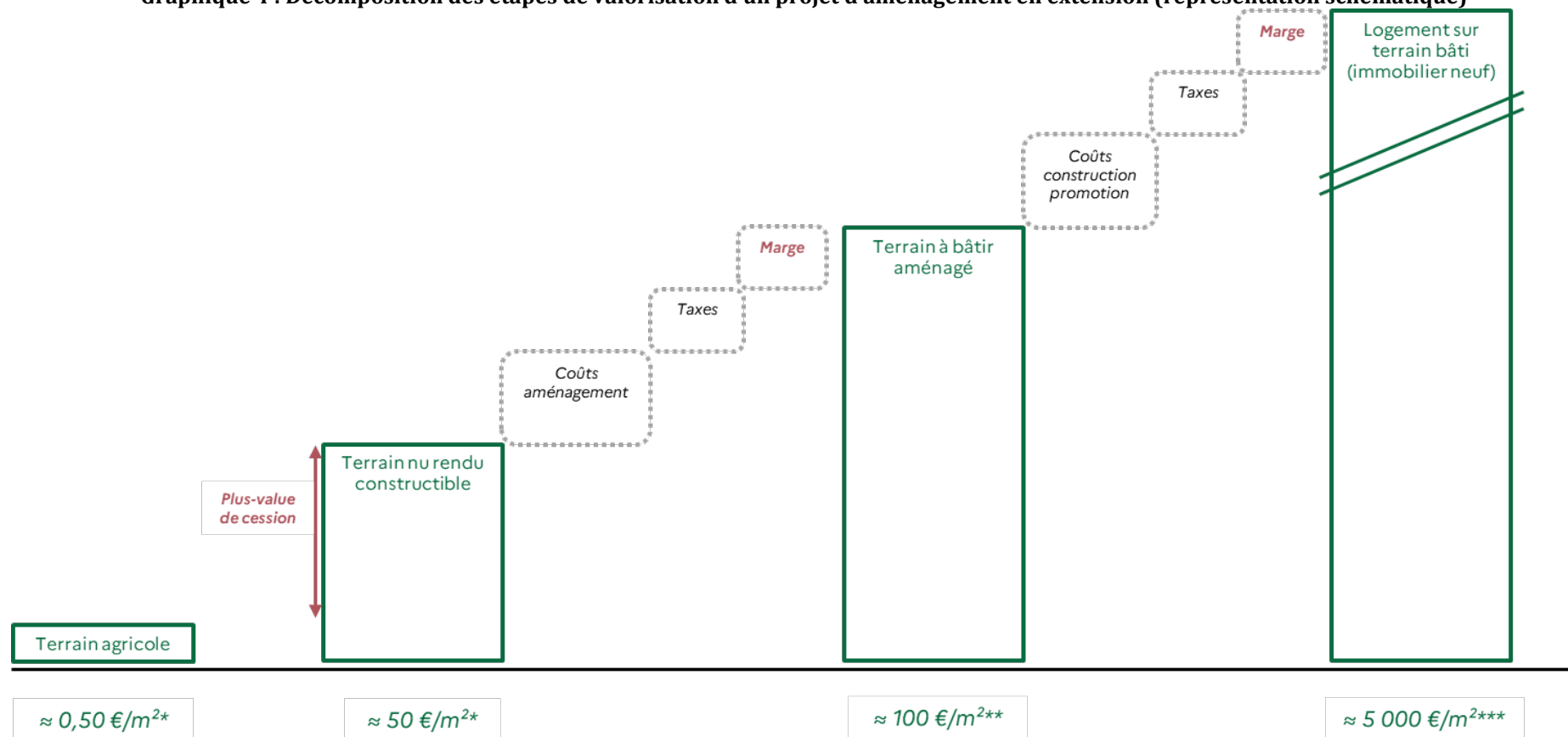
<sup>17</sup> Prix moyen d'achat des terrains à bâtir pour les maisons individuelles (cf. SDES, « Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2023 », décembre 2024).

<sup>18</sup> Cf. Laboratoire de l'immobilier, « Baromètre des prix de l'immobilier neuf : neuvième édition », novembre 2023.

<sup>19</sup> En juillet 2025, le prix moyen de l'immobilier (ancien et neuf) est de 3 108 €/m<sup>2</sup> selon les données Seloger (url : <https://www.seloger.com/prix-de-l-immo/vente/pays/france.htm>).

## Annexe II

Graphique 4 : Décomposition des étapes de valorisation d'un projet d'aménagement en extension (représentation schématique)



*Note de lecture* : les valeurs des rectangles verts et gris ne sont pas à l'échelle. *Source* : Mission d'après Institut de la transition foncière (ITF), « ZAN : Pour une politique nationale des sols », mars 2024 ; \*Fédération nationale des Safer, « Le prix des terres 2022 - Analyse des marchés fonciers ruraux », juin 2023 ; \*\*SDES, « Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2023 », décembre 2024 ; \*\*\*Laboratoire de l'immobilier, « Baromètre des prix de l'immobilier neuf : neuvième édition », novembre 2023.

### 3.3. Le modèle économique du renouvellement urbain est *a contrario* structurellement déséquilibré

**Les opérations de renouvellement urbain présentent un profil structurellement déficitaire, du fait d'une inadéquation entre les dépenses et les recettes opérationnelles :**

- ◆ (i) les coûts opérationnels sont significativement plus élevés (*cf.* tableau 3) ;
- ◆ (ii) les recettes sont contraintes par les dynamiques du marché immobilier (*cf.* 1.4).

**(i) Les principaux coûts supplémentaires sont les suivants (*cf.* 3.4) :**

- ◆ le coût d'acquisition du foncier ;
- ◆ les coûts de dépollution et de remise en état du sol ;
- ◆ les frais d'ingénierie et les frais financiers.

**(ii) Les recettes opérationnelles –en extension comme en renouvellement - sont quant à elles fortement contraintes par les dynamiques du marché immobilier, et ne peuvent donc pas s'ajuster librement au niveau des dépenses engagées.** En effet, le prix de cession du foncier aménagé dépend directement du prix de sortie de l'immobilier, c'est-à-dire du prix auquel les logements ou locaux produits pourront être commercialisés. Or, ce prix de sortie est lui-même déterminé par la capacité financière des acquéreurs, qui constitue une contrainte majeure.

Cette contrainte varie selon deux paramètres principaux :

- ◆ le niveau de tension du marché local :
  - dans les zones tendues (grandes agglomérations, littoraux attractifs), la demande solvable est plus forte, ce qui permet de tirer les prix vers le haut, jusqu'à la limite des capacités d'achat des ménages ou des investisseurs ;
  - à l'inverse, dans les territoires peu dynamiques ou en déprise, même en l'absence d'offre abondante, la faiblesse de la demande solvable empêche toute valorisation significative ;
- ◆ les choix urbanistiques et programmatiques :
  - la composition du programme (répartition entre logements libres, logements sociaux, locaux d'activité, *etc.*) influence directement les recettes attendues, dans la mesure où chaque catégorie de produit présente un niveau de valorisation différent ;
  - la densité de construction constitue un levier d'ajustement important : plus le programme est dense, plus le nombre de mètres carrés cessibles augmente, ce qui accroît mécaniquement les recettes globales de l'opération. Le niveau de densification des opérations doit cependant être apprécié en fonction de son impact sur la qualité globale de l'opération et son acceptabilité sociale, notamment par les riverains et les habitants du secteur, au risque de ne pas pouvoir être mise en œuvre.

## Annexe II

**Tableau 3 : Comparaison des différents postes de coûts entre des opérations en extension d'une part et en renouvellement d'autre part**

Types de dépenses		Extension	Renouvellement	Commentaires
<i>Au bilan</i>	Études - conception	=	=	Pas de différences significatives.
	Foncier		++	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valeur du foncier plus importante en zones déjà équipées (effets « marché » de la rareté) ;</li> <li>▪ Indemnisation des occupants ;</li> <li>▪ Maîtrise partielle et/ou progressive au fur et à mesure du déroulement de l'opération.</li> </ul>
	Dépollution - déconstruction		+++	Coûts de dépollution et de déconstructions plus forts en recyclage car fonciers déjà artificialisés et occupés. Proportion dans le bilan peut monter à 30 %, voire 50%.
	Espaces publics-réseaux	+		Création en extension urbaine. Coûts en partie évités en recyclage urbain (zones déjà équipées)
	Pilotage/rémunération		+	Coût plus élevé en recyclage car opérations plus longues et plus complexes.
	Divers (communication, impôts, notaires, gardiennage, urbanisme provisoire...)		+	Idem. En recyclage urbain la concertation et la communication à destination des riverains est impérative. Coûts liés à l'urbanisme provisoire ou « tactique »
Frais financiers			++	Idem. Risque plus fort en recyclage urbain
<i>Hors bilan</i>	Construction		+	Coûts de construction plus élevés en recyclage : complexité technique des ouvrages, organisation et complexité de chantier, réemploi des matériaux existants .....
	Participation aux équipements publics	+		Plus élevés en extension : zones non équipées
	Externalités non prises en compte	++		Augmentation des mobilités (pollution, temps...), pertes environnementales, adaptation au changement climatique (inondations, sécheresses, etc.).
<b>Synthèse</b>	<p>À l'exception des réseaux et espaces publics, le coût d'une opération en recyclage urbain est supérieur à celui d'une opération en extension pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les opérations sont plus complexes à monter et plus longues à réaliser, depuis la maîtrise foncière initiale jusqu'à la dernière livraison, ce qui engendre mécaniquement des coûts supplémentaires de pilotage et d'ingénierie (rémunération), de portage (frais financiers), de frais divers (communication-concertation, impôts et taxes divers, urbanisme transitoire...) ;</li> <li>▪ les coûts de réalisation sont augmentés par les éléments de complexité de chantier (organisation, approvisionnement, communication...) ;</li> <li>▪ le poste le plus déterminant - discriminant est celui du foncier, et notamment les postes de « remise en état » (dépollution des sols et/ou de déconstruction des bâtiments existants), qui présentent par ailleurs des éléments d'incertitude (connaissance au fur et à mesure de la maîtrise des fonciers).</li> </ul>			

*Source : Mission.*

### 3.4. Le foncier et sa remise en état représentent en moyenne entre 35 % et 45 % des dépenses d'un projet d'aménagement en renouvellement urbain, contre 15 % pour un projet en extension

#### 3.4.1. Dans les projets de reconversion de friches, le foncier et sa remise en état représentent en moyenne 36 % des dépenses totales

Pour son étude, la mission s'est appuyée sur vingt bilans d'opérations, parmi lesquelles une reconversion de friches en quartier d'habitat dégradé, une requalification et densification d'un centre bourg, ou une reconversion d'une friche industrielle en programme mixte.

En moyenne, le foncier représente 26 % des dépenses d'une opération de reconversion de friches, et sa remise en état 10 %. Les travaux représentent 37 % et les frais financiers 3 % (cf. tableau 4).

**Tableau 4 : Poids moyens des différents postes de dépense dans un bilan d'opération d'aménagement en reconversion de friches**

Poste de dépenses	Moyenne
Études	3 %
Foncier	26 %
Remise en état	10 %
Travaux	37 %
Participation espaces publics	8 %
Frais financiers	3 %
Divers	14 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

*Source : Échantillon de vingt bilans d'opérations analysés par la mission.*

#### 3.4.2. Dans les projets de renouvellement urbain (dents creuses ou réhabilitation), le foncier représente en moyenne environ 45 % des dépenses totales

Pour son étude, la mission s'est appuyée sur sept bilans d'opérations, parmi lesquelles l'aménagement d'une dent creuse en centre-ville, ou la réhabilitation d'habitats dégradés.

En moyenne, le foncier représente 46 % des dépenses d'une opération de renouvellement urbain. La construction représente 39 % et les frais financiers 2 % (cf. tableau 5).

**Tableau 5 : Poids des différents postes de dépense dans un bilan d'opération d'aménagement en renouvellement urbain (dents creuses, réhabilitation, etc.)**

Poste de dépenses	Moyenne
Études	1 %
Foncier	46 %
Construction	39 %
Rémunération	7 %
Frais financiers	2 %
Divers	5 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

*Source : Échantillon de sept bilans d'opérations analysés par la mission.*

**3.4.3. Dans les projets en extension urbaine, le foncier représente en moyenne environ 15 % des dépenses totales**

Pour son étude, la mission s’est appuyée sur deux bilans d’opérations réelles, ainsi que sur la littérature disponible<sup>20</sup> pour corroborer ses analyses.

En moyenne, le foncier représente 14 % des dépenses d’une opération en extension. La construction représente 60 % et les frais financiers 1 % (cf. tableau 6).

**Tableau 6 : Poids des différents postes de dépense dans un bilan d’opération d’aménagement en extension**

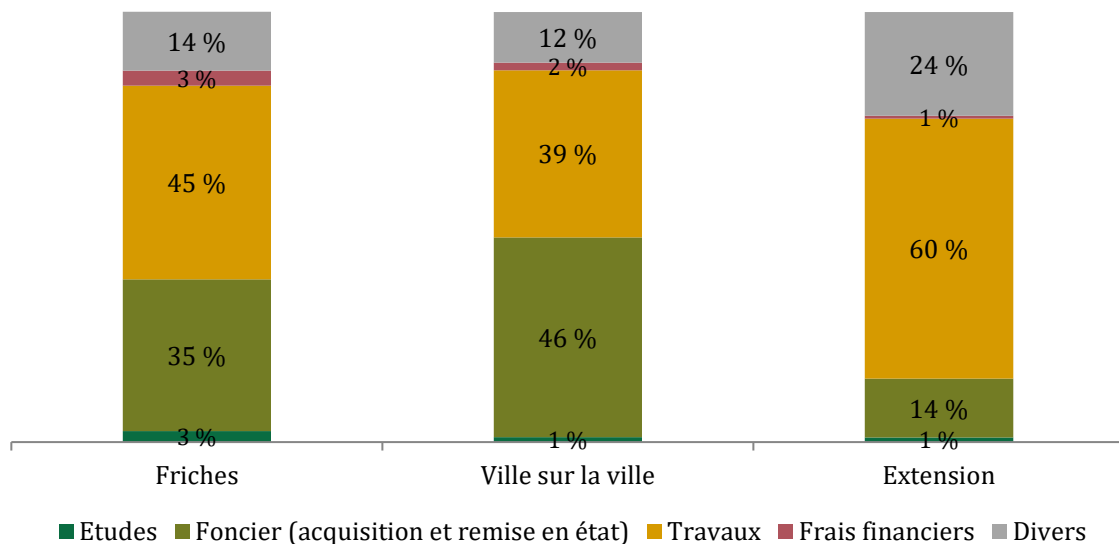
Poste de dépenses	Moyenne
Études	1 %
Foncier	14 %
Construction	60 %
Rémunération	6 %
Frais financiers	1 %
Divers	18 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Source : Échantillon de deux bilans d’opérations analysés par la mission.

**3.4.4. Le foncier et sa remise en état représentent en moyenne entre 35 % et 45 % des dépenses d’un projet d’aménagement en renouvellement urbain, contre 15 % pour un projet en extension**

*In fine*, il apparaît que le foncier représente un poids deux à trois fois plus important dans les opérations en renouvellement urbain que pour les opérations en extension. Inversement, les travaux représentent entre 39 % et 45 % du total des dépenses d’opérations en renouvellement, contre 60 % pour les projets en extension (cf. graphique 5).

**Graphique 5 : Comparaison du poids des différents postes de dépenses pour les projets en renouvellement sur des friches, de la ville sur la ville, ou en extension urbaine**



Source : Échantillon de 29 bilans d’opérations analysés par la mission.

<sup>20</sup> Montages opérationnels des projets urbains : nouvelles approches ? Aptitudes urbaines, septembre 2015.

### 3.5. La contribution directe ou indirecte de la puissance publique (État et collectivités locales) représente en moyenne 28 % de l'équilibre des opérations de renouvellement, dont le déficit moyen est de l'ordre de 500 à 600 k €/ha

Face au déséquilibre structurel des bilans en renouvellement urbain, le recours à des financements publics – État ou collectivités – reste indispensable pour assurer la faisabilité économique des opérations de renouvellement urbain.

Au sein d'un échantillon de treize opérations en renouvellement urbain sur des friches<sup>21</sup> analysé par la mission, la contribution publique (État et collectivités territoriales) représente en moyenne 28 % de l'équilibre des opérations.

L'intervention de l'État repose sur la mesure « recyclage foncier » du fonds vert, anciennement nommée « fonds friches ». Les crédits alloués à ce volet s'élèvent à 323 M€ d'autorisations d'engagement (AE) en 2024 et à 202 M€ d'AE en 2025 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Évolution des crédits- autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) - affectés au recyclage des friches sur la période 2021-2025 (en M€)

Exécution 2021		Exécution 2022		Exécution 2023		Exécution 2024		Programmation 2025		Évolution 2021-2025	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
301	73	379	138	367	147	323	256	202	168	-33%	+130%

Source : Direction du budget (sommes des crédits du programme 362 « plan de relance », en extinction et du programme 380 « fonds vert »).

Le Cerema fournit une analyse détaillée de l'utilisation des fonds dédiés au recyclage des friches en France<sup>22</sup>.

Parmi les 1 437 candidats à la mesure « recyclage foncier » du fonds vert :

- ◆ 59 % sont des projets immobiliers de recyclage de friches, c'est-à-dire « des projets réalisés sur un tènement<sup>23</sup> foncier unique, avec éventuellement de la démolition/dépollution si cela n'a pas été fait avant, pour ensuite réhabiliter ou construire des bâtiments afin de les louer ou les vendre à leurs utilisateurs finaux » ;
- ◆ 16 % sont des projets d'aménagement : « opérations consistant à acquérir du foncier, au moins en partie en friche, éventuellement le « préparer » puis le diviser, le viabiliser, et revendre des droits à construire » ;
- ◆ 9 % sont des projets de proto-aménagement : « opération intermédiaire entre acquisition foncière et projet d'aménagement, il s'agit de travaux de remise en état des terrains, de démolition du bâti ancien inutilisable dans le cadre du futur projet, de dépollution des sols, de préparation de certains cheminements » ;
- ◆ 17 % sont des projets de renaturation (dans le cadre du fonds vert, il est désormais possible de candidater sur cette mesure pour des projets ne concernant que de la renaturation, sans production de logements, d'activités, ou d'équipements publics).

**Les principaux constats tirés par la mission des 129 projets lauréats du fonds friches et de la mesure recyclage du Fonds verts sont les suivants :**

<sup>21</sup> Au sein de l'échantillon de vingt opérations en renouvellement supplémentaire sur des friches analysé par la mission, seuls 13 fournissent l'ensemble des détails relatifs à la contribution publique et ont pu faire l'objet d'une analyse dans cette partie.

<sup>22</sup> Fonds vert 2023 : le modèle économique du recyclage des friches – Analyse des lauréats, Cerema, juillet 2024.

<sup>23</sup> La propriété est constituée de l'ensemble des parcelles cadastrales contiguës appartenant au même propriétaire. Cet ensemble peut également être appelé, unité foncière, ou tènement de propriété.

## Annexe II

- ◆ 1 M€ d'aide du fonds vert permet en moyenne le recyclage de 3,2 ha de friches ;
  - l'effet est amplifié dans les zones tendues (A et Abis, cf. encadré 2) où 1 M€ de subvention permet le recyclage de 3,8 ha de friches et la production de 63 954 m<sup>2</sup> de surface de plancher ;
  - à l'inverse, en zone détendue (C), l'effet est moindre : 1 M€ de subvention permet le recyclage de 2,3 ha de friches et la production de 9 441 m<sup>2</sup> de surface de plancher ;
- ◆ la pollution du sol et du bâti impacte les coûts de remise en état, mais pas celui de l'acquisition du foncier, ce qui est confirmé par les acteurs de la profession. En effet, le mécanisme de formation des prix de vente n'intègre pas complètement la pollution, les terrains pollués pouvant être mieux localisés, et il y a davantage de bâti dans les projets pollués (sachant que le foncier bâti est plus cher que le foncier non bâti) ;
  - les coûts d'acquisition foncière entre zone tendue et zone détendue ont un rapport :
    - de un à deux entre zone A-A bis et zone B1 et B2 ;
    - de un à trois entre zones B1 - B2 et zone C ;
  - les coûts de remise en état sont plus resserrés entre les quatre zones, mais ils continuent à peser beaucoup plus en part des dépenses totales dans la zone C (39 % des dépenses contre 9 % en zone A-A bis) ;
- ◆ le prix de revient total des projets en réhabilitation apparaît plus cher de 4 % pour les projets résidentiels et 12 % moins chers pour les projets mixtes.

Dans le détail, la mission a produit une analyse quantitative des projets lauréats du fonds friches et du volet friches du fonds verts (129 lauréats).

**Le montant moyen des dépenses par hectare s'établit à 2,3 M€/ha ; il est plus important dans les communes denses** (grands centres urbains notamment) que dans les communes rurales (cf. tableau 8 et graphique 6). Parmi ces dépenses :

- ◆ les coûts d'acquisition du foncier sont de l'ordre de :
  - 750 k€/ha pour l'échantillon de treize opérations en renouvellement urbain analysé par la mission ;
  - 630 k€/ha selon l'analyse des lauréats du fonds Vert conduite par le Cerema ;
- ◆ les coûts de dépollution sont de l'ordre :
  - de 520 k€/ha pour l'échantillon ;
  - de 541 k€/ha selon l'analyse du Cerema.

Le déficit moyen des projets lauréats est quant à lui de 547 k€/ha (cf. tableau 8 et graphique 7).

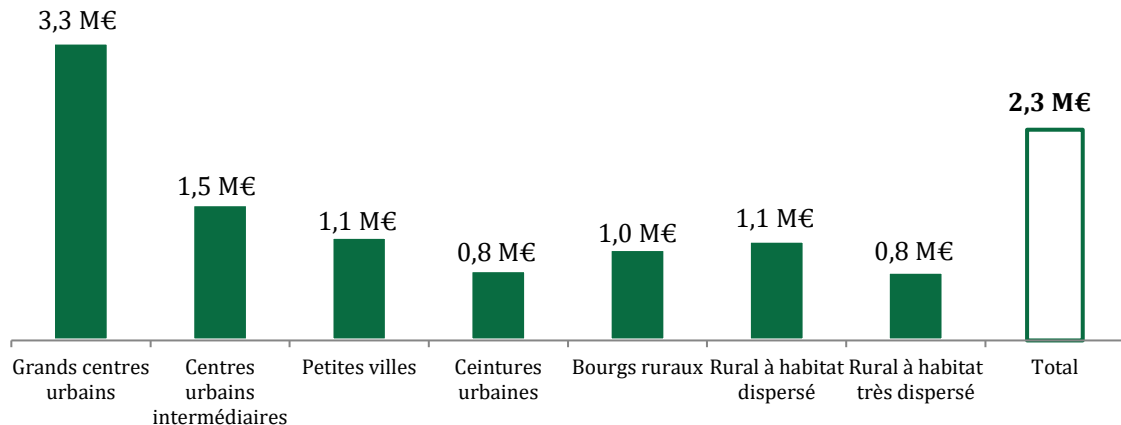
**Tableau 8 : Dépenses et déficits moyens par hectare pour les 129 projets lauréats du fonds friche**

Niveau de densité Insee	Nombre d'opérations	Dépenses moyennes par hectare (en € / ha)	Déficit moyen par hectare (en € / ha)
Grands centres urbains	48	3 274 279 €	507 342 €
Centres urbains intermédiaires	37	1 496 741 €	707 278 €
Petites villes	9	1 138 075 €	549 536 €
Ceintures urbaines	11	772 430 €	417 033 €
Bourgs ruraux	16	1 005 308 €	360 496 €
Rural à habitat dispersé	7	1 097 588 €	632 590 €
Rural à habitat très dispersé	1	756 054 €	562 205 €
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>2 316 425 €</b>	<b>546 663 €</b>

Source : Mission, d'après des données Ademe.

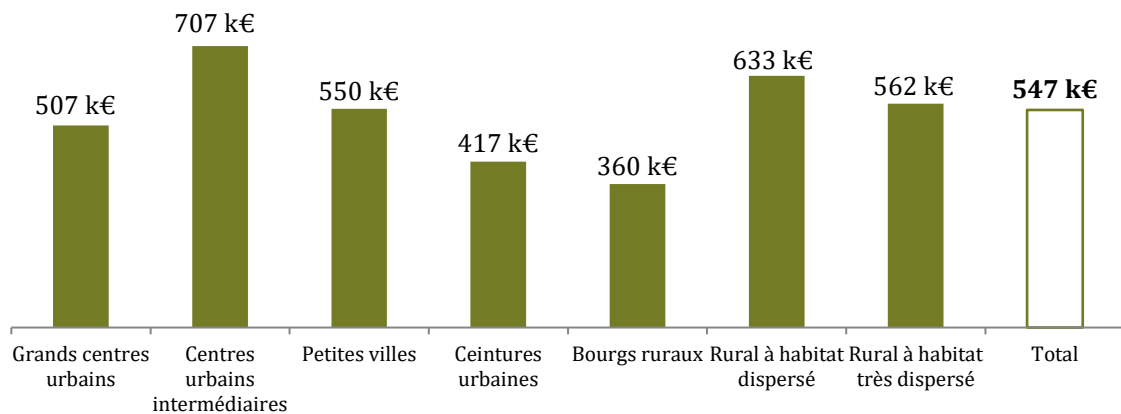
## Annexe II

**Graphique 6 : Montant de dépenses moyen par hectare (en € / ha) des 129 projets lauréats du fonds friche**



*Source : Mission, d'après des données Ademe.*

**Graphique 7 : Déficit moyen par hectare des 129 projets lauréats du fonds friches (en € / ha)**



*Source : Mission, d'après des données Ademe.*

### Encadré 2 : Description détaillée du zonage ABC au 5 juillet 2024

- **A bis** : Paris ainsi que 97 communes situées en Île-de-France et 26 communes situées dans l'Ain, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, l'Oise, la Haute-Savoie et le Var ; la zone A bis est incluse dans la zone A ;
- **A** : agglomération de Paris (dont la zone A bis), Côte d'Azur, partie française de l'agglomération genevoise, plusieurs grandes agglomérations ou communes (ex : Lille, Marseille, Rennes, etc.) et dix communes des départements d'outre-mer ;
- **B1** : certaines grandes agglomérations et certaines communes où les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone A bis ou A, des villes tendues, et le reste des communes des départements d'outre-mer ;
- **B2** : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zones A bis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
- **C** : reste du territoire.

*Source : Arrêté du 05 juillet 2024 relatif au zonage « ABC ».*

#### 4. La mission a simulé plusieurs scénarios qui établissent, en fonction du niveau de densification des opérations en extension et en renouvellement, le niveau des coûts devant être absorbés pour respecter la trajectoire de sobriété foncière

##### 4.1. Pour calculer le niveau des coûts supplémentaires liés au respect de la trajectoire de sobriété foncière, la mission a estimé le besoin annuel en renouvellement supplémentaire et le déficit moyen de ces opérations

Les surcoûts ( $S$ ) liés aux besoins en renouvellement supplémentaire pour respecter la trajectoire de sobriété foncière et en particulier le jalon intermédiaire de 2031 peuvent être évalués de la manière suivante :

$$S = \text{Besoin}_{\text{annuel renouvellement}} \times \text{Déficit}_{\text{renouvellement}}$$

- ◆ **Besoin<sub>annuel renouvellement</sub> (en ha/an)** correspond à l'effort de renouvellement urbain supplémentaire annuel, lié à la contrainte ZAN (réduction des possibilités de construction en extension) ;
- ◆ **Déficit<sub>renouvellement</sub> (en €/ha)** correspond à un déficit moyen par hectare des opérations en renouvellement urbain ;

##### 4.1.1. Calcul du besoin supplémentaire annuel en renouvellement urbain

Entre 2021 et 2024, d'après le Cerema, 79 000 hectares ont été consommés en extension (cf. tableau 9). Compte tenu du taux de constructions en renouvellement (43 %, cf. 2.3), cela signifie qu'environ 59 000 hectares ont été consommés pour des opérations en renouvellement urbain « acquis » (c'est-à-dire ayant déjà lieu actuellement).

Partant de ces données, il est possible de calculer le nombre d'hectares « efficaces », c'est-à-dire le nombre théorique d'hectares correspondant à la consommation de foncier réelle, compte tenu de l'écart de densité ( $f_{\text{densité}}$ ) entre les opérations en renouvellement et les opérations en extension.

$$\text{Hectares}_{\text{efficaces}} = \text{Hectares}_{\text{renouvellement}} \times f_{\text{densité}} + \text{Hectares}_{\text{extension}}$$

S'agissant du calcul de  $f_{\text{densité}}$  :

- ◆ les opérations en renouvellement urbain permettent de construire 60 logements par hectare en moyenne, selon l'analyse d'un échantillon de treize opérations ;
- ◆ l'union nationale des aménageurs<sup>24</sup> indique que les opérations en extension urbaine permettent de construire entre 10 et 30 logements par hectare en moyenne ;
- ◆  $f_{\text{densité}} = \frac{\log/\text{ha}_{\text{renouvellement}}}{\log/\text{ha}_{\text{extension}}} = \frac{60}{20} = 3.$

**Ainsi, entre 2021 et 2024, 64 000 ha « efficaces » ont été consommés chaque année (cf. tableau 9).**

Sur la période 2025-2031, l'enveloppe de foncier restant à consommer pour atteindre les objectifs de division de la consommation par deux est connue (36 000 ha). La surface de foncier consommé annuellement en renouvellement « acquis » est identique sur la période 2025-2031 que sur la période 2021-2024 (15 000 ha par an).

<sup>24</sup> Quel impact réel de la loi Climat et résilience sur les territoires en matière d'artificialisation, Union nationale des aménageurs, juillet 2021.

## Annexe II

Entre 2025 et 2031, sans effort supplémentaire sur la densification ou le renouvellement, 50 000 ha « efficaces » seront consommés par an.

Le besoin en renouvellement supplémentaire provient donc de l'écart entre le nombre d'hectares efficaces entre 2021 et 2024 (64 000) et le nombre d'hectares efficaces entre 2025 et 2031 (50 000).

**Tableau 9 : Données mobilisées pour le calcul du besoin en renouvellement supplémentaire (en millier d'hectares)**

Variables	2021-2024, en cumulé	2021-2024, par an	Enveloppe restante de foncier en cumulé 2025-2031	Enveloppe annuelle 2025-2031
Foncier consommé en extension	79	20	36	6
Foncier consommé en renouvellement « acquis »	59	15	89	15
<b>Total d'hectares « efficaces »</b>	<b>256</b>	<b>64</b>	<b>303</b>	<b>50</b>

Source : Mission.

Ce besoin en renouvellement supplémentaire varie en fonction de l'effort dont feront preuve les porteurs de projet sur la densification, aussi bien pour les opérations en renouvellement que pour les opérations en extension. En faisant varier le facteur de densification sur ces deux types d'opérations, la mission en déduit une estimation du besoin en renouvellement supplémentaire annuel (cf. tableau 10).

**Tableau 10 : Besoin en renouvellement supplémentaire annuel calculé par la mission, en fonction de l'effort de densification en renouvellement et en extension (en hectares)**

		Effort de densification en extension								
		× 1 (+0 %)	× 1,25 (+25 %)	× 1,5 (+50 %)	× 1,75 (+75 %)	× 2 (+100 %)	× 2,25 (+125 %)	× 2,5 (+150 %)	× 2,75 (+175 %)	× 3 (+200 %)
Effort de densification en renouvellement	× 1 (+0 %)	4 500	4 000	3 500	3 000	2 500	2 000	1 500	1 000	500
	× 1,02 (+2 %)	4 200	3 700	3 200	2 700	2 200	1 700	1 200	700	200
	× 1,04 (+4 %)	3 900	3 400	2 900	2 400	1 900	1 400	900	400	0
	× 1,06 (+6 %)	3 600	3 100	2 600	2 100	1 600	1 100	600	100	0
	× 1,08 (+8 %)	3 300	2 800	2 300	1 800	1 300	800	300	0	0
	× 1,1 (+10 %)	3 000	2 500	2 000	1 500	1 000	500	0	0	0
	× 1,12 (+12 %)	2 800	2 200	1 700	1 200	700	200	0	0	0
	× 1,14 (+14 %)	2 500	2 000	1 400	900	400	0	0	0	0
	× 1,16 (+16 %)	2 200	1 700	1 200	600	100	0	0	0	0
	× 1,18 (+18 %)	1 900	1 400	900	400	0	0	0	0	0
	× 1,2 (+20 %)	1 600	1 100	600	100	0	0	0	0	0

Source : Mission. *Note de lecture* : Sans effort sur la densification en renouvellement ou en extension, le besoin en renouvellement supplémentaire est de 4 500 ha/an ; en augmentant la densité en extension de 100 % (x2) et celle en renouvellement de 10 % (x1,1), le besoin est de 1 000 ha/an.

## Annexe II

### 4.1.2. Calcul du déficit lié aux opérations en renouvellement urbain

Sur la base des bilans des lauréats du fonds friches et de la mesure recyclage du fonds Vert, ainsi que de l'analyse des lauréats du fonds vert 2023 par le Cerema, la mission a pu établir le déficit moyen des opérations en renouvellement, qui est de 757 487 € par hectare (cf. tableau 11).

**Tableau 11 : Déficit moyen par hectare des opérations en renouvellement, selon différentes sources de données**

Source	Déficit moyen par hectare (en € / ha)
Données Ademe sur les lauréats du fonds verts et du fonds friches	544 870 €
Cerema - Remise en état du foncier	1 132 429 €
Cerema - Projets d'aménagement	595 161 €
<b>Moyenne</b>	<b>757 487 €</b>

*Source : Cerema, Ademe.*

### 4.1.3. Résultat des simulations : le coût de l'effort de renouvellement urbain supplémentaire pour respecter le jalon intermédiaire de 2031 dépend de la densification des opérations en renouvellement et en extension

**À densification inchangée en renouvellement et en extension, l'effort de renouvellement urbain supplémentaire représente un surcoût de 3,4 Md€ par an sur la période 2025-2031.**

En faisant varier la densification (cf. 4.1.1), il est possible de visualiser l'effort financier induit par le renouvellement urbain supplémentaire (cf. tableau 12).

**Un scénario intermédiaire de multiplication par deux de la densité en extension et d'augmentation de 10 % de la densité en renouvellement permettrait de diviser par quatre sur ce surcoût, pour le porter à 783 M€ par an.**

En conservant un facteur de densification de l'extension de deux, et en augmentant la densité du renouvellement par un facteur 1,18 (ou en conservant le facteur de densification du renouvellement de 1,1 et en multipliant la densité en extension par un facteur 2,75), la simulation montre qu'il n'y aurait plus besoin de faire un effort supplémentaire de renouvellement par rapport à ce qui est déjà réalisé aujourd'hui : le coût supplémentaire est alors nul.

## Annexe II

**Tableau 12 : Effort financier annuel induit par le renouvellement urbain supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs intermédiaires du ZAN (en M€)**

		Effort de densification en extension								
		× 1 (+0 %)	× 1,25 (+25 %)	× 1,5 (+50 %)	× 1,75 (+75 %)	× 2 (+100 %)	× 2,25 (+125 %)	× 2,5 (+150 %)	× 2,75 (+175 %)	× 3 (+200 %)
Effort de densification en renouvellement	× 1 (+0 %)	3 430	3 049	2 668	2 286	1 905	1 523	1 142	761	379
	× 1,02 (+2 %)	3 206	2 825	2 443	2 062	1 680	1 299	918	536	155
	× 1,04 (+4 %)	2 982	2 600	2 219	1 838	1 456	1 075	693	312	0
	× 1,06 (+6 %)	2 757	2 376	1 995	1 613	1 232	850	469	88	0
	× 1,08 (+8 %)	2 533	2 152	1 770	1 389	1 008	626	245	0	0
	× 1,1 (+10 %)	2 309	1 927	1 546	1 165	783	402	20	0	0
	× 1,12 (+12 %)	2 084	1 703	1 322	940	559	177	0	0	0
	× 1,14 (+14 %)	1 860	1 479	1 097	716	335	0	0	0	0
	× 1,16 (+16 %)	1 636	1 254	873	492	110	0	0	0	0
	× 1,18 (+18 %)	1 411	1 030	649	267	0	0	0	0	0
	× 1,2 (+20 %)	1 187	806	424	43	0	0	0	0	0

*Source : Mission. Note de lecture : Sans effort sur la densification en renouvellement ou en extension, le besoin en renouvellement supplémentaire induit un surcoût annuel estimé de 3 430 M€ ; en augmentant la densité en extension de 100 %(x2) et celle en renouvellement de 10 %(x1,1), le surcoût annuel estimé est de 783 M€.*

### 4.2. Afin de calibrer le fonds de soutien à destination des opérations en renouvellement urbain, la mission propose un taux de soutien de 25 % du déficit de ces opérations

**Le calibrage (C) du fonds de soutien à la sobriété foncière peut être réalisé de la manière suivante :**

$$C = S \times \text{Taux}_{\text{soutien}}$$

Avec :

- ◆ S les surcoûts associés aux besoins en renouvellement supplémentaire ;
- ◆ **Taux<sub>soutien</sub> (en %)** correspond à la part de déficit des opérations pouvant être soutenue par le fonds de soutien à la sobriété foncière.

#### 4.2.1. Définition du taux de soutien

Compte tenu de l'effet de levier actuel de la mesure « recyclage foncier » du fonds vert (1 pour 4), qui correspond à un taux de subvention moyen national de 25 %, **la mission a décidé de retenir un taux de prise en charge du déficit de 25 % pour le calibrage du fonds de soutien à la sobriété foncière.**

#### 4.2.2. Résultat des simulations : le calibrage du fonds de soutien à la sobriété foncière dépend également de la densification des opérations en renouvellement et en extension

En faisant varier la densification (cf. 4.1.1), il est possible de visualiser le calibrage nécessaire pour le fonds de soutien à la sobriété foncière (cf. tableau 13) :

- ♦ à densification inchangée en renouvellement et en extension, le fonds devrait être calibré pour prendre en charge 858 M€ par an sur la période 2025-2031.
- ♦ un scénario intermédiaire de multiplication par deux de la densité en extension et d'augmentation de 10 % de la densité en renouvellement porte le montant nécessaire à 196 M€ par an.

**Tableau 13 : Calibrage annuel du fonds de soutien à la sobriété foncière (en M€)**

		Effort de densification en extension								
		× 1 (+0 %)	× 1,25 (+25 %)	× 1,5 (+50 %)	× 1,75 (+75 %)	× 2 (+100 %)	× 2,25 (+125 %)	× 2,5 (+150 %)	× 2,75 (+175 %)	× 3 (+200 %)
Effort de densification en renouvellement	× 1 (+0 %)	858	762	667	572	476	381	286	190	95
	× 1,02 (+2 %)	802	706	611	515	420	325	229	134	39
	× 1,04 (+4 %)	745	650	555	459	364	269	173	78	0
	× 1,06 (+6 %)	689	594	499	403	308	213	117	22	0
	× 1,08 (+8 %)	633	538	443	347	252	157	61	0	0
	× 1,1 (+10 %)	577	482	386	291	196	100	5	0	0
	× 1,12 (+12 %)	521	426	330	235	140	44	0	0	0
	× 1,14 (+14 %)	465	370	274	179	84	0	0	0	0
	× 1,16 (+16 %)	409	314	218	123	28	0	0	0	0
	× 1,18 (+18 %)	353	258	162	67	0	0	0	0	0
	× 1,2 (+20 %)	297	201	106	11	0	0	0	0	0

Source : Mission. Note de lecture : Sans effort sur la densification en renouvellement ou en extension, le fonds de soutien à la sobriété foncière devrait prendre en charge 858 M€ par an ; en augmentant la densité en extension de 100 % (x2) et celle en renouvellement de 10 % (x1,1), le surcoût annuel estimé est de 783 M€.

## **ANNEXE III**

### **Leviers budgétaires et réglementaires de facilitation de la mise en œuvre du ZAN**



# SOMMAIRE

<b>1. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS ET EN PARTICULIER LES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT NE SONT JAMAIS CONDITIONNÉS AU RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE.....</b>	<b>1</b>
1.1. La DGF comprend une part calculée sur la longueur de voirie (2 % de l'enveloppe totale), qui est cependant cohérente avec le poids des dépenses de voiries dans les dépenses de fonctionnement des collectivités.....	2
1.2. Les dotations de soutien à l'investissement ne sont pas conditionnées au respect de la trajectoire de sobriété foncière .....	3
1.3. Seuls deux concours financiers sont favorables à la sobriété foncière : le fonds vert et la dotation aménités rurales .....	4
1.3.1. <i>Le fonds vert est un fonds transverse de soutien à la transition écologique des collectivités et comporte une enveloppe dédiée au recyclage des friches (200 M€ d'autorisation d'engagement ouvertes en 2025) .....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales contribue à la protection des aires protégées (110 M€ en 2025) .....</i>	<i>5</i>
<b>2. LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES DE RÉGULATION DU PRIX DU FONCIER POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉS.....</b>	<b>5</b>
2.1. Le droit de préemption des collectivités ne peut actuellement être exercé que dans le cadre d'un projet d'aménagement.....	6
2.2. Les zones d'aménagement différé (ZAD) permettent la constitution de réserves foncières mais le délai de mobilisation du droit de préemption est limité à six ans .....	7
2.3. Les évaluations domaniales peuvent produire un effet inflationniste sur le prix du foncier.....	8
2.4. Les communes et leurs groupements n'ont pas la possibilité de prendre des participations dans des foncières qui permettraient le portage de long terme de leur foncier.....	9
2.5. Le code de l'urbanisme ne permet pas aujourd'hui à une collectivité d'imposer une densité minimale de construction sur l'ensemble de son territoire .....	9
2.6. Le principe de « pollueur-payeur » est difficilement applicable .....	11



## 1. Les concours financiers de l'État aux collectivités et en particulier les dotations de soutien à l'investissement ne sont jamais conditionnés au respect de la trajectoire de sobriété foncière

Les concours de l'État en faveur des collectivités territoriales (65,9 Md€ en 2024) regroupent (cf. tableau 1) :

- ◆ les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État (45,1 Md€ en 2024), qui correspondent à la rétrocession d'un montant, déterminé en loi de finances, des recettes de l'État au profit des collectivités territoriales afin de couvrir les charges qui leur incombent ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts ; les principaux PSR sont :
  - la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 27,2 Md€ en 2024, soit 41 % du montant total des concours financiers de l'État aux collectivités ;
  - les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs : 8,5 Md€ en 2024 ; elles correspondent à des allocations annuelles versées pour compenser des pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et allègements de bases décidés par voie législative ;
  - le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : 2,2 Md€ en 2024 ; il assure aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux, la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA dont elles s'acquittent pour leurs dépenses d'investissement ; **depuis la loi de finances pour 2021, les acquisitions de terrains réalisées par les collectivités ne sont plus éligibles au FCTVA ;**
- ◆ les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (4,1 Md€ en 2024), qui comportent notamment :
  - les trois principales dotations de soutien à l'investissement des collectivités : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), dotation globale d'équipement des départements (DSID) ; ces trois dotations représentent un total de 1,8 Md€ en 2024 ;
  - la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (100 M€ en 2024) ;
- ◆ des subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités versées par d'autres ministères que le ministère de l'intérieur (et qui sont donc hors mission « Relations avec les collectivités territoriales ») ; parmi ces subventions, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », s'élevait à 2,5 Md€ en 2024 ;
- ◆ d'autres concours financiers qui ne sont pas étudiés dans la présente annexe.

### Annexe III

**Tableau 1 : Concours de l'État en faveur des collectivités territoriales – autorisations d'engagement votées en loi de finances initiale pour 2024 (en Md€)**

Catégorie	Nom	AE 2024 (en Md€)	Part dans le total (en %)
Concours financiers rentrant dans le périmètre de l'article 14 loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour 2023-2027			
Prélèvements sur recettes (PSR)	Dotations globale de fonctionnement (DGF)	27,2	41 %
	Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	8,5	13 %
	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	7,1	11 %
	Autres PSR	2,2	3 %
	<b>Sous-total</b>	<b>45,1</b>	<b>68 %</b>
Crédits mission « Relations avec les collectivités territoriales »	Dotations générale de décentralisation (DGD)	1,5	2 %
	Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1,0	2 %
	Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	0,6	1 %
	Dotations globale d'équipement des départements (DSID)	0,2	0 %
	Dotations politique de la ville (DPV)	0,2	0 %
	Dotations Outre-mer	0,2	0 %
	Dotations de soutien aux communes pour les aménités rurales	0,1	0 %
	Autres crédits	0,4	1 %
<b>Sous-total</b>	<b>4,1</b>	<b>6 %</b>	
Autres concours rentrant dans le périmètre de la LFPF	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions	5,4	8 %
	Fonds de sauvegarde des départements	0,3	0 %
Concours financiers hors périmètre LFPF			
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités hors mission « Relations avec les collectivités territoriales » et hors fonds vert		3,6	5 %
Fonds vert		2,5	4 %
Autres concours financiers		5,0	8 %
<b>Total</b>		<b>65,9</b>	<b>100 %</b>

*Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2024.*

#### **1.1. La DGF comprend une part calculée sur la longueur de voirie (2 % de l'enveloppe totale), qui est cependant cohérente avec le poids des dépenses de voiries dans les dépenses de fonctionnement des collectivités**

Les concours financiers de l'État aux collectivités - qui ont pour objectif premier de fournir des moyens financiers stables et suffisants aux collectivités locales pour qu'elles mènent à bien les politiques publiques rentrant dans leur champ de compétences – sont rarement conditionnés au respect d'objectifs environnementaux, et *a fortiori* d'un objectif de sobriété foncière.

## Annexe III

Ainsi, **environ 2 % de l'enveloppe totale de la DGF est répartie au prorata de la longueur de la voirie** (cf. encadré 1). Cette proportion est cohérente avec la part des dépenses liées à l'entretien des routes et des voiries dans les dépenses de fonctionnement des communes (2 %<sup>1</sup>) et des départements (3 %<sup>2</sup>).

### Encadré 1 : Les différentes composantes de la DGF et le critère de longueur de voirie

La DGF, principal concours financier de l'État aux collectivités, répond à deux objectifs principaux : (1) « assurer aux collectivités des ressources relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre » et (2) « mettre en œuvre une péréquation verticale en apportant un soutien particulier aux collectivités confrontées à des charges importantes sans pour autant disposer de ressources suffisantes pour y faire face ».

La DGF (26,8 Md€ en 2022) se répartit en :

- une enveloppe communale (12,0 Md€), comportant une composante forfaitaire (6,8 Md€) et une composante de péréquation (5,2 Md€) ; cette dernière composante est elle-même subdivisée en trois sous-dotations de péréquation ; parmi elles, la dotation de solidarité rurale (1,9 Md€) comporte une fraction « péréquation », dont 30 % (soit environ 200 M€) est répartie au prorata de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal (multipliée par deux pour les communes de montagne ou insulaires) ;
- une enveloppe départementale (8,4 Md€), comportant une composante forfaitaire (4,1 Md€), une enveloppe de compensation (2,7 Md€) et une enveloppe de péréquation (1,5 Md€) ; cette dernière composante est elle-même subdivisée en deux sous-dotations de péréquation ; parmi elles, la dotation de fonctionnement minimale (1,0 Md€) dont le calcul fait intervenir pour 30 % (soit environ 290 M€) la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental (doublée pour les voies situées en zone de montagne).
- une enveloppe intercommunale (8,4 Md€).

Ainsi, environ 490 M€ sont attribués en fonction de la longueur de voirie, soit 2 % de l'enveloppe totale de DGF.

*Source : DGCL, Guide pratique « La dotation globale de fonctionnement », avril 2022.*

## 1.2. Les dotations de soutien à l'investissement ne sont pas conditionnées au respect de la trajectoire de sobriété foncière

Depuis 2024, une partie des dotations de soutien à l'investissement doit être allouée à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert :

- ◆ au moins 30 % des crédits de la DSIL ;
- ◆ au moins 25 % des crédits de la DSID ;
- ◆ au moins 20 % de la DETR.

<sup>1</sup> Direction générale des collectivités locales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2024. En 2024, les dépenses d'entretien des routes et des voiries des communes de plus de 3 500 habitants s'élèvent à 1,3 M€, sur un total de 62 Md€ de dépenses de fonctionnement.

<sup>2</sup> Direction générale des collectivités locales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2024. En 2024, les dépenses d'entretien des routes et des voiries des départements s'élèvent à 1,8 M€, sur un total de 63 Md€ de dépenses de fonctionnement.

### Annexe III

L’instruction relative aux règles d’emploi des dotations de soutien à l’investissement des collectivités territoriales en 2024 incite en particulier à prioriser :

- ◆ les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics ;
- ◆ les projets contribuant à accroître la résilience des infrastructures face aux risques naturels ;
- ◆ le développement des mobilités durables ;
- ◆ les projets destinés à adapter l’espace urbain : renaturation, végétalisation, mise en place d’îlots de fraîcheur, projets de désimpermeabilisation des sols.

**Néanmoins, rien n’interdit aux collectivités de financer des projets en extension, dès lors que les cibles de projets favorables à l’environnement sont respectées.**

### 1.3. Seuls deux concours financiers sont favorables à la sobriété foncière : le fonds vert et la dotation aménités rurales

#### 1.3.1. Le fonds vert est un fonds transverse de soutien à la transition écologique des collectivités et comporte une enveloppe dédiée au recyclage des friches (200 M€ d’autorisation d’engagement ouvertes en 2025)

La mesure « recyclage foncier » du fonds vert est financée depuis 2023 à travers le programme budgétaire 180 « Fonds vert ».

Elle constitue le prolongement du « fonds friches », fonds créé au moment du plan de relance en 2021 et qui était financé à travers le programme budgétaire 362 « Plan de relance ». L’ensemble des autorisations d’engagement (AE) sont aujourd’hui ouvertes sur le programme 180, mais il reste encore des crédits de paiement (CP) ouverts sur le programme 362 (cf. tableau 2).

En cumul sur cinq ans, respectivement 1,6 Md€ d’AE et 0,8 Md€ de CP ont été engagés.

**Entre 2024 et 2025, l’enveloppe globale du fonds vert a été divisée par 2,3, passant de 2,5 Md€ à 1,1 Md€. La mesure « recyclage foncier » du fonds vert a quant à elle diminué de 35 % en AE et en CP.**

**Tableau 2 : Evolution des crédits affectés au recyclage des friches sur la période 2021-2025 (en M€)**

Programme	Exécution 2021		Exécution 2022		Exécution 2023		Exécution 2024		Program-mation 2025		Evolution 2021-2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P362 - Plan de relance	301	73	379	138	-2	91	-6	154	0	168	-	
P380 - Fonds vert	0	0	0	0	368	56	329	102	202	0		
Total	301	73	379	138	367	147	323	256	202	168	-33 %	+130 %

*Source : Direction du budget.*

### 1.3.2. La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales contribue à la protection des aires protégées (110 M€ en 2025)

La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (dite « dotation aménités rurales ») a été créée par la loi de finances pour 2020 en remplacement de la dotation « Natura 2000 » (elle-même créée par la loi de finances pour 2019).

**Cette dotation permet d'accompagner les communes qui font face à des charges résultant de leur appartenance à une zone protégée**, au titre du dispositif « Natura 2000 » ou des parcs nationaux ou marins.

**Entre 2019 et 2024, le niveau d'ouverture a été multiplié par vingt**, passant de 5 M€ à 100 M€ en AE et en CP. En 2025, 10 M€ d'AE et de CP supplémentaires ont été ouverts, portant l'enveloppe à 110 M€.

**Le territoire métropolitain comprenant 203 759 km<sup>2</sup> de sites Natura 2000, cela correspond à un soutien d'environ 5 €/ha.**

La loi de finances pour 2024 a réformé les modalités de répartition de la dotation afin de reconnaître et valoriser davantage les services environnementaux rendus par les communes rurales à travers le maintien des réservoirs de biodiversité, des puits de carbone, des paysages et tous services rendus par les écosystèmes (« *les aménités rurales* »). Elle ajoute donc à la compensation des contraintes d'aménagement qui peuvent en découler, une reconnaissance de la contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des objectifs de la transition écologique.

**Seules les communes rurales au sens de la nomenclature de densité Insee (niveaux 5,6 et 7) sont éligibles.** La répartition de l'enveloppe tient compte à la fois de la population de la commune mais aussi de la superficie de territoires classés en aires protégées.

## 2. Les outils règlementaires de régulation du prix du foncier pourraient être renforcés

Le coût d'acquisition du foncier représente entre 30 et 50 % du coût d'une opération d'aménagement en renouvellement urbain (cf. annexe II). Entre 2000 et 2018, le prix du foncier a triplé<sup>3</sup>.

Différentes voies sont possibles pour réguler les évolutions du prix du foncier :

- ◆ **l'encadrement de l'évolution des prix du foncier** permettrait de réguler la spéculation foncière et la captation par des intérêts privés d'une valeur résultant d'une décision administrative (changement de zonage dans un PLU) ou d'investissements publics (développement d'infrastructure de transport, opération d'aménagement).

**Un encadrement systématique de la valeur de la propriété privée se heurte cependant à des difficultés principalement d'ordre sociétal et juridique qui sont apparues comme hors champ, notamment temporel, de la mission.** Cette réflexion, souhaitée par plusieurs acteurs portant notamment sur la définition du foncier comme bien commun, nécessitera sans doute d'être menée dans un autre cadre.

- ◆ **la fiscalisation des plus-values de cession** ou de valorisation du foncier dans un bilan d'opération comme mode de partage de la valeur.

---

<sup>3</sup> Notaires de France, « Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplé entre 2000 et 2018 », avril 2020.

## Annexe III

Cette fiscalisation existe déjà sur les cessions de terrains nus rendus constructibles (cf. annexe I). Il n'existe par contre pas de dispositif particulier concernant les hausses de valeurs foncières ou immobilière (exonération des plus-values de cession pour les résidences principales) consécutives à un investissement public en zone urbaine constituée. **Cette piste n'a cependant pas été approfondie par la mission.**

**La mission a en revanche analysé plusieurs outils réglementaires à disposition des communes pour réguler le prix du foncier :**

- ◆ les communes, leurs groupements ou des acteurs intervenant pour leur compte (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales) peuvent intervenir directement sur le marché foncier, en procédant à des acquisitions :
  - à l'amiable ;
  - par voie de préemption ;
  - ou même par expropriation pour cause d'utilité publique ;
- ◆ elles peuvent mettre en place des zones d'aménagement différé (ZAD) afin d'assurer la maîtrise foncière progressive de terrains où elles prévoient une opération d'aménagement ;
- ◆ les baux emphytéotiques de longue durée, et plus particulièrement ceux entraînant une dissociation du foncier du bâti, peuvent également permettre de conserver une maîtrise publique du foncier sur le long terme.

### **2.1. Le droit de préemption des collectivités ne peut actuellement être exercé que dans le cadre d'un projet d'aménagement**

Le droit de préemption constitue un outil d'acquisition foncière, à la disposition notamment des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Il s'agit de la faculté donnée à une collectivité publique ou à un organisme d'acquérir prioritairement, dans certaines zones et en vue de certaines actions ou opérations d'intérêt général, des biens immobiliers mis en vente pour lesquels un acquéreur est pressenti.

Le droit de préemption, en particulier celui dit « urbain » (DPU) offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini par elle en zone urbaine ou à urbaniser d'un document d'urbanisme, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une action ou une opération d'aménagement, et dans certains cas un projet ou une opération de construction répondant à un motif d'intérêt général. Le droit de préemption urbain (DPU) peut être renforcé par délibération de la commune, pour l'étendre à des cas particuliers d'aliénation<sup>4</sup>.

**Cependant, en l'état du droit, la régulation foncière n'est pas un motif en tant que tel qui peut justifier le recours à une préemption pour les droits prévus au code de l'urbanisme, qui n'est justifiée qu'en présence d'un projet d'aménagement.**

L'article 3 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, dit « Kasbarian »<sup>5</sup> proposait la création d'un DPU ayant pour objet la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti. Pendant sept ans, les maires pourraient préempter les terrains vendus trop chers, comme cela se pratique déjà pour les terrains agricoles.

---

<sup>4</sup> Article L 211-4 du code de l'urbanisme

<sup>5</sup> Projet de loi présenté au conseil des ministres du 3 mai 2024, déposé sur le bureau du Sénat le 6 mai 2024. La navette parlementaire a été interrompue par la dissolution de l'Assemblée Nationale du 9 juin 2024.

L'objectif de cette mesure est de sécuriser l'usage du droit de préemption dans le cadre d'une contestation de prix jugés excessifs, et ce, indépendamment de la définition d'une opération ou d'une action d'aménagement par le titulaire de ce droit.

Ce droit de préemption urbain pourrait ainsi servir à prévenir ou dissuader l'apparition de références spéculatives, notamment dans les environs d'une future gare, susceptibles de compromettre l'objectif de mixité sociale du secteur, même en l'absence de projet public d'aménagement. En cas de désaccord sur le prix, celui-ci serait fixé par le juge de l'expropriation, conformément au droit commun, sur la base de la valeur vénale du bien.

### **2.2. Les zones d'aménagement différé (ZAD) permettent la constitution de réserves foncières mais le délai de mobilisation du droit de préemption est limité à six ans**

**La zone d'aménagement différé (ZAD)<sup>6</sup> est une procédure mise en place pour une durée de six ans renouvelables, qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation d'un droit de préemption particulier dans un périmètre défini, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains** où il est prévu à terme une opération d'aménagement, et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.

Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU). Toutes les cessions de biens immobiliers à titre onéreux réalisées dans la zone peuvent faire l'objet d'une décision de préemption, hormis les transactions exclues du droit de préemption par le code de l'urbanisme<sup>7</sup>.

À défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption, le prix du bien peut être fixé par le juge de l'expropriation<sup>8</sup>.

Pour l'évaluation des biens préemptés en ZAD, la date de référence utilisée pour établir le prix des biens correspond à la date de publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire de la ZAD ou, à défaut, la date de publication de l'acte créant la ZAD.

**La ZAD est donc un outil de lutte contre la spéculation foncière en fixant des références de prix comparable à ceux pratiqués au moment de la création de la ZAD.**

En contrepartie, les propriétaires des terrains situés dans le périmètre de la ZAD disposent d'un droit de délaissement, c'est-à-dire qu'ils peuvent exiger de la collectivité qu'elle achète leur bien au prix fixé lors de la création de la ZAD. Ce droit s'impose à la collectivité, qui ne peut pas refuser l'acquisition si le propriétaire en fait la demande. La collectivité doit se prononcer dans les deux mois sous peine de perdre son droit de préempter le bien concerné<sup>9</sup>.

Les délais de procédure, préemption ou délaissement, sont donc courts et nécessitent une importante capacité de réaction de la collectivité, notamment financière. Le soutien d'un EPF pour assurer le portage foncier est donc recommandé.

**Actuellement, le délai de droit commun pour exercer le droit de préemption dans les ZAD est de six ans renouvelables à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone<sup>10</sup>.** Il peut être d'une durée de dix ans dans le cadre des dispositifs de grande opération d'urbanisme (GOU) et des opérations d'intérêt national (OIN).

---

<sup>6</sup> Articles L 212-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>7</sup> Articles L. 213-1 et L. 213-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>8</sup> Article L. 213-4 du code de l'urbanisme.

<sup>9</sup> Article L. 212-3 du code de l'urbanisme.

<sup>10</sup> Mais en cas de renouvellement de la ZAD, le juge doit prendre pour référence la date de publication du dernier acte de renouvellement.

L'article 3 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, dit « Kasbarian », proposait de prolonger la durée de validité des ZAD de six ans à dix ans. Cet allongement a pour objectif de ne pas recréer une référence de prix au bout de six ans, mais seulement au bout de dix ans, ce qui serait cohérent avec l'allongement de la durée des opérations d'aménagement en renouvellement urbain.

### 2.3. Les évaluations domaniales peuvent produire un effet inflationniste sur le prix du foncier

Les évaluations domaniales (cf. encadré 2) peuvent, dans certains cas, contribuer à une inflation des prix du foncier.

Cela tient notamment au fait qu'elles ne prennent pas en compte l'état de pollution des terrains concernés. En s'appuyant principalement sur des valeurs de marché observées, sans intégrer les coûts potentiels de dépollution ou les contraintes techniques qui en découlent, ces évaluations peuvent aboutir à des estimations surévaluées.

Cette approche peut alors alimenter des références de prix déconnectées de la réalité des charges effectives pesant sur les acquéreurs, accentuant ainsi la pression sur les marchés fonciers, en particulier dans les secteurs à fort enjeu de requalification.

L'usage existant d'une délégation par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) à des opérateurs publics (EPA, EPF, EPL) de l'évaluation des biens gagnerait à être formalisée et étendue.

#### Encadré 2 : Modalités de saisine des services du Domaine

La saisine des services du Domaine est obligatoire dans les cas suivants :

- les acquisitions réalisées par voie amiable ou par exercice du droit de préemption hors ZAD dont la valeur vénale hors taxes est supérieure ou égale à 180 000 € ;
- les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption en ZAD ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, sans condition de montant.

L'avis du Domaine est consultatif. Il ne s'agit pas d'un acte juridique unilatéral faisant grief. **Pour les collectivités locales, l'avis du domaine est un avis simple**, c'est-à-dire que les collectivités locales ne sont pas liées par la valeur en application du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Cependant, l'article L 2241-1 du CGCT dispose que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune et délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État* ».

**Lorsque la collectivité ou l'établissement public en relevant souhaite procéder à une opération en retenant une valeur différente de celle notifiée dans l'avis, la délibération doit être justifiée en conséquence par un motif d'intérêt général.** À défaut la délibération pourrait être entachée d'illégalité.

*Source : Direction nationale d'interventions domaniales (DNID), Rapport d'activité des services du Domaine en matière d'évaluation immobilière, 2024.*

## 2.4. Les communes et leurs groupements n'ont pas la possibilité de prendre des participations dans des foncières qui permettraient le portage de long terme de leur foncier

**La dissociation du foncier et du bâti consiste à séparer la propriété du terrain de celle de la construction qui y est édifiée.** En développant cette dissociation, la collectivité conserve la maîtrise du foncier en aval de l'opération, en évitant toute cession définitive du terrain. Plutôt que de vendre le foncier, elle équilibre ses charges en commercialisant des droits réels, sous forme de baux à construction ou de baux emphytéotiques.

**Cette dissociation permet à la collectivité de préserver durablement la propriété foncière** et d'éviter, à moyen ou long terme, d'avoir à racheter un foncier qu'elle avait elle-même aménagé quelques années auparavant, souvent à un prix nettement supérieur en raison de l'inflation foncière et de l'allotissement des cessions initiales.

**Néanmoins, ce portage foncier de long terme suppose la mobilisation d'un outil capable d'assurer la détention et la gestion durable du foncier, tel qu'une foncière immobilière.**

Depuis la loi dite « NOTRe »<sup>11</sup>, **les régions ont la possibilité de participer au capital de sociétés commerciales** dans des conditions prévues par décret<sup>12</sup>. Cette possibilité est aujourd'hui codifiée à l'article L. 4211-1 du CGCT.

**Les autres échelons de collectivités n'ont en revanche pas la possibilité de capitaliser des sociétés commerciales, et en particulier des foncières.** Les communes et leurs groupements peuvent constituer des foncières uniquement au travers des sociétés d'économie mixte qu'elles capitalisent, ce qui réduit le degré de contrôle sur l'activité de ces foncières.

Afin de développer le portage de long terme de leur foncier, notamment *via* le développement de la dissociation du foncier et du bâti (au travers de baux emphytéotiques), une disposition similaire à celle de la loi NOTRe pourrait permettre aux communes et à leurs groupements de prendre des participations dans des sociétés commerciales ayant pour objet le portage de foncier.

## 2.5. Le code de l'urbanisme ne permet pas aujourd'hui à une collectivité d'imposer une densité minimale de construction sur l'ensemble de son territoire

**Jusqu'au début des années 2010, le code de l'urbanisme prévoyait la possibilité non pas de fixer un plancher mais un plafond de densité ;** autrement dit, les opérations de construction ne pouvaient pas dépasser une certaine densité.

Un plafond légal de densité (PLD) avait en effet été instauré en 1975 par la loi dite Galley<sup>13</sup>. Il permettait à une commune de fixer une valeur limite à la densité d'une opération de construction, définie comme le ratio entre la surface de plancher construite et la surface du terrain.

Dans le cas d'un dépassement du PLD, le propriétaire devait verser à la commune une indemnité, appelée versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD).

---

<sup>11</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>12</sup> Décret n° 2016-807 du 16 juin 2016 relatif aux conditions de prises de participation au capital de sociétés commerciales par les régions.

<sup>13</sup> Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière.

### Annexe III

La possibilité de créer un PLD a été abrogée en 2000 par la loi dite SRU<sup>14</sup>. La loi de finances pour 2010 a ensuite acté sa mise en extinction progressive, avec une suppression définitive au 31 décembre 2014.

**Le versement pour sous densité (VSD) a été instauré en 2012 en même temps que la taxe d'aménagement.** Il visait à limiter l'étalement urbain en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignaient pas un seuil minimal de densité de bâti. Il s'appliquait sur les zones urbaines et les zones à urbaniser des PLU et des plans d'occupation des sols. Il était destiné à permettre une utilisation plus économe de l'espace et à lutter contre l'étalement urbain.

Ce dispositif permettait aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitaient d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur (SMD). Ce SMD était fixé pour une durée minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué.

Dans son rapport de 2014, l'IGF fait figurer le versement pour sous-densité dans la liste des 192 taxes à faible rendement<sup>15</sup> et propose sa suppression. La mission estime en effet que *« la taxe pour sous-densité peut difficilement atteindre l'objectif de politique publique fixé (lutter contre l'étalement urbain). Ses modalités de détermination sont particulièrement complexes. L'existence d'un rendement élevé à l'avenir n'est pas certaine. En outre, la prescription par la règle d'urbanisme est sans doute plus pertinente que l'incitation par la fiscalisation pour atteindre l'objectif de politique publique. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est préconisé la suppression de cette taxe. »*

Le VSD a été abrogé par la loi de finances pour 2021.

**Certaines incitations à l'optimisation de l'usage des sols sont aujourd'hui prévues par le code de l'urbanisme mais sont limitées à des cas spécifiques.** En particulier, l'article L. 151-26 du code de l'urbanisme prévoit que *« le règlement [du document d'urbanisme] peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions. »*

L'article II quater -introduit par amendement au Sénat - de la proposition de simplification du droit de l'urbanisme et du logement déposée par le député Harold Huwart, et qui doit être examinée à l'Assemblée nationale à la rentrée parlementaire, élargit la possibilité pour un règlement d'urbanisme d'imposer une densité minimale à tout le territoire (suppression de la condition de proximité des transports collectifs) voire de rendre obligatoire une densité minimale par secteur.

La sobriété foncière nécessite d'optimiser l'usage du sol, qu'il soit en extension ou en renouvellement urbain.

En reprenant l'argument développé par l'IGF en 2014 selon lequel la prescription par la règle d'urbanisme est plus pertinente que l'incitation par la fiscalité, il semble préférable, plutôt que de réinstaurer le VSD, d'étendre la possibilité pour le règlement du PLU d'imposer une densité minimale à tout le territoire, voire de rendre obligatoire une densité minimale par secteur. Cette densité minimale pourrait par exemple être définie en référence au maximum entre la densité moyenne de la commune et celle du secteur concerné.

Il convient également par ailleurs d'interdire les densités maximales dans les règlements d'urbanisme.

---

<sup>14</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>15</sup> IGF, *Les taxes à faible rendement*, février 2014.

## 2.6. Le principe de « pollueur-payeur » est difficilement applicable

Les objectifs de sobriété foncière renforcent les enjeux de traitement et de dépollution des friches industrielles et commerciales comme opportunité à saisir pour reconstruire durablement la ville sur la ville. La mobilisation du principe de « pollueur-payeur » permet théoriquement de faire porter les coûts de dépollution par le dernier exploitant (cf. encadré 3).

### Encadré 3 : Le principe de « pollueur-payeur »

L'origine du principe de « pollueur-payeur » remonte aux années 1920 et à Arthur Cecil Pigou<sup>16</sup>, un économiste libéral qui réfléchissait sur le prix de revient d'un produit. Pour Pigou, le prix d'un produit doit intégrer les externalités négatives de sa production, notamment les coûts de pollution, pour maintenir une juste concurrence entre les produits.

Ce principe sera ensuite adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant la prise en charge, par le pollueur, des « *coûts de mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable* », avant sa reconnaissance en droit international et européen.

En France, c'est en 1995 que la loi dite « Barnier »<sup>17</sup>, intègre le principe de pollueur-payeur comme l'un des quatre grands principes généraux du droit de l'environnement français, avec le principe de prévention, le principe de précaution, et le principe de participation. Ce principe est codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui le définit comme le principe en vertu duquel « *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ».

Ce principe acquiert une valeur constitutionnelle avec l'article 4 de la Charte de l'environnement de 2004, qui énonce une obligation pour tout individu de « *contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

**L'application limitée du principe de pollueur-payeur est parfois limitée par la difficulté à identifier un responsable.** En effet, certaines de ces friches sont dites « orphelines » en absence d'identification du responsable, de sa disparition ou de son irresponsabilité juridique.

**Depuis la loi dite « ALUR »<sup>18</sup>, le dernier exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) est reconnu responsable, à la fois administrativement et civilement, des pollutions issues de son activité.**

Une difficulté dans la mobilisation du principe pollueur-payeur réside dans le cas de défaillance de l'entreprise dernière exploitante du site.

Lors de la défaillance de l'entreprise, des obligations incombent aux mandataires de justice. En cas de liquidation judiciaire, le mandataire judiciaire est tenu de mettre en œuvre les diligences permettant la dépollution de l'installation classée : « *lorsque l'exploitant est une société filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce et qu'une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte ou prononcée à son encontre, le liquidateur, le ministère public ou le représentant de l'État dans le département peut saisir le tribunal ayant ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire pour faire établir l'existence d'une faute caractérisée commise par la société mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale et pour lui demander, lorsqu'une telle faute est établie, de mettre à la charge de la société mère tout ou partie du financement des mesures de réhabilitation du ou des sites en fin d'activité* »<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Qui a donné son nom aux taxes dites pigouviennes

<sup>17</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>18</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>19</sup> Article L. 512-17 du code de l'environnement et L. 171-3 du code minier

### Annexe III

Les textes actuels ne permettent que difficilement d'engager la responsabilité de la maison mère, en raison notamment de l'exigence de démontrer une faute caractérisée de cette dernière (article L. 512-17 du code de l'environnement).

**Une simplification des conditions de mise en responsabilité de la maison-mère est préconisée par la mission.** La justification d'une faute caractérisée devrait être supprimée, ou *a minima* allégée du terme « caractérisée », et remplacée par une notion de responsabilité solidaire d'une maison mère envers toute filiale.

## **ANNEXE IV**

**Offre et besoins en ingénierie pour  
accompagner la mise en œuvre du ZAN**



# SOMMAIRE

<b>1. LA DÉCLINAISON DU ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ENGENDRE UN BESOIN D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES TERRITOIRES INSUFFISAMMENT DOTÉS EN INGÉNIEURIE STRATÉGIQUE, MAJORITAIREMENT CEUX PEU DENSES.....</b>	<b>1</b>
1.1. La loi Climat et résilience prévoit un calendrier de mise à jour des documents de planification et d'urbanisme, qui doivent territorialiser les objectifs nationaux de sobriété foncière.....	1
1.1.1. <i>La majorité des régions (neuf sur les treize régions métropolitaines) ont mis ou sont en cours de mise à jour de leur schéma de planification.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>À fin avril 2025, entre 60 % et 70 % des SCoT intègrent ou sont en cours d'intégration de la trajectoire de sobriété foncière.....</i>	<i>6</i>
1.2. La qualité de la territorialisation de la trajectoire de sobriété foncière dans les schémas de planification est cependant hétérogène ce qui complexifie la dernière étape de transcription du ZAN dans les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, etc.) .....	8
1.3. L'offre actuelle d'accompagnement à la planification est rarement ciblée sur les territoires les moins bien dotés en ingénierie stratégique.....	12
1.3.1. <i>L'action de l'État repose essentiellement sur ses services déconcentrés et concerne l'ensemble du territoire, sans ciblage spécifique de certaines collectivités.....</i>	<i>12</i>
1.3.2. <i>Trois opérateurs de l'État jouent un rôle particulier en matière d'ingénierie : l'ANCT, le Cerema et l'Ademe.....</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>Au nombre de 50 à fin 2024, les agences d'urbanisme, constituées sous forme associative sont principalement implantées dans les grandes agglomérations.....</i>	<i>14</i>
1.3.4. <i>Au nombre de 92 en 2025, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) couvrent l'ensemble du territoire à l'exception de six départements.....</i>	<i>15</i>
1.3.5. <i>Les 59 parcs naturels régionaux (PNR) sont consultés dans l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités chargées de l'aménagement et de la gestion de ces parcs.....</i>	<i>17</i>
1.3.6. <i>L'offre en ingénierie privée complète l'accompagnement public mais fait cependant souvent défaut en milieu rural.....</i>	<i>18</i>
1.4. Les territoires les moins bien dotés en ingénierie stratégique coïncident avec les territoires ayant le plus consommé d'ENAF sur la dernière décennie, bien que cette consommation relève essentiellement de choix urbanistiques.....	19
<b>2. L'OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT EN INGÉNIEURIE FONCIÈRE EST INÉGALEMENT RÉPARTIE SUR LE TERRITOIRE .....</b>	<b>20</b>
<b>3. LA PROBLÉMATIQUE DE LA COMPENSATION PAR RENATURATION EST À APPRÉCIER À L'ÉCHELLE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET NE NÉCESSITE PAS LA MISE EN PLACE D'UN D'OUTIL SPÉCIFIQUE AU COURS DE LA PRÉSENTE DÉCENNIE.....</b>	<b>22</b>
3.1. La loi Climat et Résilience n'introduit pas de notion de « compensation foncière ».....	22

- 3.2. La renaturation d'espaces artificialisés relève de la planification territoriale et non d'une logique de compensation au niveau d'un projet..... 23
4. **FACE À CES BESOINS, LA MISSION IDENTIFIE PLUSIEURS LEVIERS DE RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL ET DU PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE..... 23**

## Annexe IV

Le rapport conjoint de l'IGEDD et de l'IGF relatif à l'ingénierie territoriale<sup>1</sup> la définit comme « un ensemble de compétences d'expertise et d'accompagnement que les collectivités territoriales mobilisent pour concevoir, définir et mettre en œuvre leurs stratégies territoriales et leurs projets ». Ce même rapport distingue trois phases couvertes par l'ingénierie territoriale :

- ◆ la phase dite « amont » de conception de stratégies ou de projets territoriaux ;
- ◆ la phase dite « pré-opérationnelle » de montage de projets opérationnels ;
- ◆ la phase dite « opérationnelle » de mise en œuvre de ces projets.

Dans la suite de l'annexe :

- ◆ l'ingénierie « stratégique » ou « de planification » correspond à l'ingénierie nécessaire à la phase amont ;
- ◆ l'ingénierie « technique » correspond aux phases « pré-opérationnelle » et « opérationnelle » ; elle recouvre notamment l'ingénierie foncière, entendue comme l'ensemble des actions visant à mobiliser, sécuriser, transformer ou recomposer le foncier en vue de permettre la réalisation de projets d'aménagement ou de développement territorial.

### **1. La déclinaison du ZAN dans les documents de planification engendre un besoin d'accompagnement dans les territoires insuffisamment dotés en ingénierie stratégique, majoritairement ceux peu denses**

#### **1.1. La loi Climat et résilience prévoit un calendrier de mise à jour des documents de planification et d'urbanisme, qui doivent territorialiser les objectifs nationaux de sobriété foncière**

L'article 191 de la loi Climat et résilience<sup>2</sup>, qui établit les objectifs programmatiques nationaux, précise qu'ils sont « appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi ». Le IV de l'article 194 de cette même loi encadre les modalités d'intégration des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et de l'artificialisation dans les documents suivants :

- ◆ les documents de planification régionale, à savoir :
  - le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour l'ensemble des régions à l'exception de l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)) ; pour les régions couvertes par un SRADDET, l'objectif intermédiaire à horizon 2031, après décompte de l'enveloppe d'espaces mutualisée induite par les projets d'envergure nationale et européenne (PENE), est de réduire de 54,5 % leur consommation d'ENAF sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 1<sup>er</sup> janvier 2031 par rapport à leur consommation constatée pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2020<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> IGEDD-IGF, « Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale », juin 2025.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>3</sup> Source : circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols ». Note de bas de page n°10 : « Les régions couvertes par un SRADDET ont consommé de l'ordre de 224 000 hectares (ha) entre 2011 et 2021. La réduction par deux au niveau national de la consommation d'ENAF se traduit par un objectif de 112 000 ha de consommation entre 2021 et 2031. Un forfait de 12 500 ha est réservé pour les projets d'envergure nationale et européenne (PENE), dont 10 000 ha font l'objet d'une mutualisation entre les régions ».

## Annexe IV

- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) (article L. 123-1 du code de l'urbanisme) ; la loi ne fixe pas d'objectif intermédiaire chiffré de réduction de la consommation d'ENAF à horizon 2031 ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) (article L. 4424-9 du CGCT) ; la loi ne fixe pas d'objectif intermédiaire chiffré de réduction de la consommation d'ENAF à horizon 2031 ; le PADDUC n'est pas étudié dans la suite de l'annexe ;
- le schéma d'aménagement régional (SAR) en Outre-mer (article L. 4437 du CGCT) ; la loi ne fixe pas d'objectif intermédiaire chiffré de réduction de la consommation d'ENAF à horizon 2031 ; les SAR ne sont pas étudiés dans la suite de l'annexe ;
- ◆ les documents d'urbanisme infrarégionaux à savoir (dans l'ordre de la hiérarchie des normes) :
  - le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ;
  - le plan local d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal (PLUi)<sup>4</sup> (ou document équivalent comme la carte communale ou le plan d'occupation des sols).

**Le calendrier de mise à jour des différents schémas est présenté dans le graphique 1.** Les délais de prise en compte de l'objectif ZAN ont été rallongés par la loi du 20 juillet 2023.

Selon le calendrier actuellement en vigueur, les schémas régionaux devaient intégrer et territorialiser la trajectoire de sobriété foncière avant le 22 novembre 2024 (soit trois ans et trois mois après la promulgation de la loi « Climat et résilience »). Bien que le PADDUC et le SAR ne soient pas concernés par le jalon intermédiaire de 2031, ils doivent néanmoins prévoir une trajectoire de réduction de la consommation d'ENAF leur permettant d'atteindre le ZAN à horizon 2050, ce qui explique qu'ils soient également concernés par l'échéance de mise à jour.

Les SCoT et PLU(i)/cartes communales doivent quant à eux être mis en comptabilité respectivement avant le 22 février 2027 (soit un délai de cinq ans et six mois) et le 22 février 2028 (soit un délai de six ans et six mois).

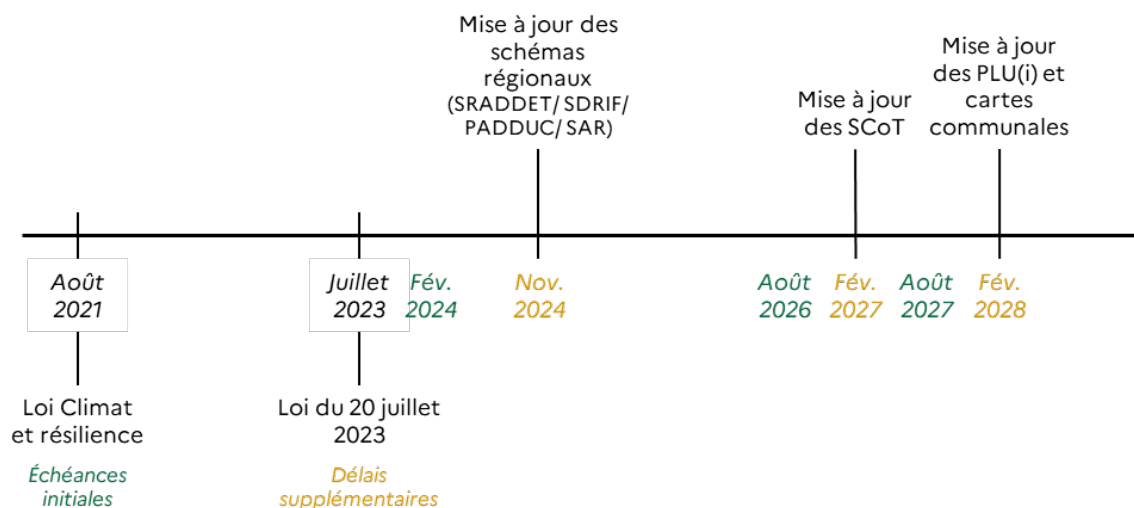
**Les conférences régionales de gouvernance (CRG) sont consultées sur la qualification des PENE et réunies sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.** Instaurées par la loi du 20 juillet 2023 en remplacement des conférences régionales des SCoT, elles sont présidées par les régions et rassemblent les élus locaux compétents en matière d'urbanisme et de planification.

---

*couvertes par un SRADDET. Le plafond hors PENE de consommation pour ces dernières est par conséquent porté à 112 000-10 000 = 102 000 ha, soit une réduction d'au moins 54,5 % par rapport à la décennie 2011-2021. »*

<sup>4</sup> On parle de PLUi « sectoriel » lorsque celui-ci ne couvre qu'une partie du territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Graphique 1 : Calendrier de mise à jour des schémas de planification prévu par la loi



*Source* : Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « Loi Climat et résilience ») modifié par la loi n° 2021-630 du 20 juillet 2023.

### 1.1.1. La majorité des régions (neuf sur les treize régions métropolitaines) ont mis ou sont en cours de mise à jour de leur schéma de planification

À fin juin 2025, sur les treize régions métropolitaines (cf. graphique 2) :

- ◆ neuf régions ont ou sont en cours d’avoir un schéma régional tenant compte de la trajectoire de sobriété foncière :
  - six régions ont d’ores et déjà approuvés<sup>5</sup> un nouveau SRADDET (ou SDRIF pour l’Île-de-France) ;
  - une région (Provence-Alpes-Côte d’Azur) a adopté son SRADDET le 23 avril 2025, qui devrait être prochainement approuvés<sup>5</sup> par le préfet de région ;
  - deux régions (Occitanie et Grand-Est) sont en cours de modification de leur SRADDET, avec une adoption prévue au cours du deuxième semestre de 2025 ;
- ◆ trois régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire) n’ont *a contrario* pas ou plus de calendrier d’adoption de leur SRADDET modifié ;
- ◆ l’Assemblée de Corse est en train de réaliser une analyse de son PADDUC pour décider si le schéma peut être maintenu ou si une procédure de révision doit être engagée.

<sup>5</sup> L’adoption désigne la décision politique de validation du schéma par le conseil régional ; elle précède l’étape administrative d’approbation du schéma par le préfet de région, qui lui confère une valeur prescriptive.



## Annexe IV

À titre d'exemple, la région Bretagne, après consultation de la conférence des SCoT (aujourd'hui remplacée par la CRG, *cf. supra*) a établi une méthode d'allocation reposant sur huit critères pondérés de la manière suivante :

- ◆ **1- efforts consentis en matière de sobriété foncière** sur la période 2011-2021 (20 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (70 %) : Évolution m<sup>2</sup>/hab 2011-2021 – 30 % : Évolution surfaces économiques non bâties
- ◆ **2- niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés** (15 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (70 %) : surface consommée (habitat ou équipement) par habitant en 2021 ;
  - (30 %) : part des surfaces économiques non bâties en 2021 ;
- ◆ **3- dynamiques démographiques prévisibles** (15 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (70 %) : évolution population sur la période 2021-2031 (effectif projeté) ;
  - (30 %) : évolution du nombre de ménages sur la période 2009-2019 ;
- ◆ **4- dynamiques économiques prévisibles** (15 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (70 %) : Évolution du nombre d'emplois sur la période 2009-2019 ;
  - (30 %) : Évolution du nombre d'actifs sur la période 2021-2031 (effectif projeté) ;
- ◆ **5- indice de ruralité** (15 %), reposant à 100 % sur l'indicateur de la densité de population ;
- ◆ **6- effort de protection environnementale** (10 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (50 %) : État écologique moyen des masses d'eaux ;
  - (50 %) : Part du territoire faisant l'objet d'une protection renforcée ;
- ◆ **7- maîtrise des risques et nuisances** (5 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (50 %) : Linéaire concerné par le recul du trait de côte ;
  - (50 %) : Surface des communes concernées par un plan de prévision des risques naturels (PPR) ;
- ◆ **8- capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population** (5 %) ; ce critère repose sur les deux indicateurs suivants :
  - (70 %) : Densité par habitant des équipements, toutes catégories ;
  - (30 %) : Densité par habitant des équipements de proximité.

### 1.1.2. À fin avril 2025, entre 60 % et 70 % des SCoT intègrent ou sont en cours d'intégration de la trajectoire de sobriété foncière

De par son échelle – celle des bassins de vie infrarégionaux – et par son maillage (93 % de la population et 86 % des communes sont couverts par un SCoT à fin 2024, cf. graphique 3 et tableau 2), le SCoT constitue le support de planification le plus adapté à la définition de la stratégie de transition foncière d'un territoire. La loi dite « Elan »<sup>6</sup> et l'ordonnance du 17 juin 2020<sup>7</sup> ont en outre permis de donner davantage de visibilité aux projets territoriaux portés par les SCoT en assouplissant leur contenu thématique, qui s'articule depuis autour de trois piliers obligatoires, la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation étant à traiter en transversalité :

- ◆ les activités économiques, dont les activités agricoles et commerciales ;
- ◆ certains grands éléments de structuration des lieux de vie : offre de logements, de mobilité, d'équipements et de services ;
- ◆ la transition écologique et énergétique, notamment la valorisation des paysages et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers.

#### À fin avril 2025, entre 60 % et 70 % des SCoT intègrent ou sont en cours d'intégration de la trajectoire de sobriété foncière :

- ◆ selon l'enquête menée par la Fédération des SCoT<sup>8</sup> plus des deux tiers (69 %) des SCoT<sup>9</sup> intègrent ou sont en cours d'intégration de cette trajectoire à fin avril 2025 (210 SCoT, sur un total de 303 SCoT échantillonnés, cf. tableau 1) ;
- ◆ au début de février 2025, l'enquête menée par la DHUP auprès des services déconcentrés de l'État<sup>10</sup> fait quant à elle état d'un taux inférieur : selon cette enquête, 57 % des SCoT, en moyenne sur chaque département, ont mis ou sont en cours de mise à jour pour intégrer une trajectoire de sobriété foncière ; l'écart peut s'expliquer à la fois par le décalage temporel entre les deux enquêtes et par la différence de nature des répondants<sup>11</sup>.

Certains SCoT ont été mis à jour sans que le SRADDET ait été modifié pour tenir compte du ZAN. C'est par exemple le cas du SCoT de la Métropole de Lyon.

Selon la Fédération des SCoT, le travail de révision des schémas a conduit les collectivités à engager un budget d'ingénierie de 34 M€. Le budget engagé par collectivité diffère selon la procédure suivie ou l'étendue de la couverture du SCoT. Si une modification simplifiée pour une « petite » collectivité nécessite un engagement limité (5 000 €), la révision du SCoT d'une métropole peut atteindre 2 à 3 M€. La mission n'a cependant pu vérifier ces données dans le délai imparti, et n'a en particulier pas pu déterminer sur quelle durée ces budgets ont été engagés.

---

<sup>6</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>7</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

<sup>8</sup> Les résultats portent sur un échantillon de 303 réponses, représentant 68 % des 447 SCoT.

<sup>9</sup> Les 447 établissements publics porteurs de SCoT couvrent 93 % de la population et 86 % des communes à fin 2023.

<sup>10</sup> Enquête flash lancée auprès des directions départementales des territoires (DDT), des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) pour les Outre-mer et des unités départementales (UD) de la petite couronne parisienne. L'enquête s'est clôturée le 3 février 2025.

<sup>11</sup> L'enquête menée par la Fédération des SCoT est susceptible de présenter un biais haussier (les EPCI ayant répondu étant *a priori* davantage engagés dans la démarche de prise en compte du ZAN) ; l'enquête menée auprès des services déconcentrés de l'Etat est quant à elle susceptible de présenter un biais baissier (les services déconcentrés étant *a priori* plus exigeants dans la qualification des SCoT qui intègrent ou sont en cours d'intégration du ZAN).

## Annexe IV

**Tableau 1 : État d'avancement de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière dans les SCoT à fin avril 2025 selon l'enquête menée par la Fédération des SCoT**

État d'avancement de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière	Nombre de SCoT	Part dans le total des réponses
Intégration effective ou en cours	210	69 %
<i>dont SCoT en vigueur</i>	40	13 %
<i>dont SCoT arrêtés (en attente d'approbation)</i>	51	17 %
<i>dont SCoT non arrêtés</i>	119	39 %
Intention d'intégration à court terme	54	18 %
Intégration au niveau du PLU(i) dans l'attente de modification du SCoT	5	2 %
En attente d'une évaluation du SCoT	6	2 %
En attente de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière au niveau régional	12	4 %
Pas d'intention d'intégration	16	5 %
<b>Nombre total de SCoT représentés dans les réponses</b>	<b>303</b>	<b>100 %</b>
Nombre total de SCoT	447	-

*Source : Fédération des SCoT, « État d'avancement de l'intégration de la trajectoire de sobriété foncière de la loi Climat et Résilience dans les SCoT », 24 avril 2025.*

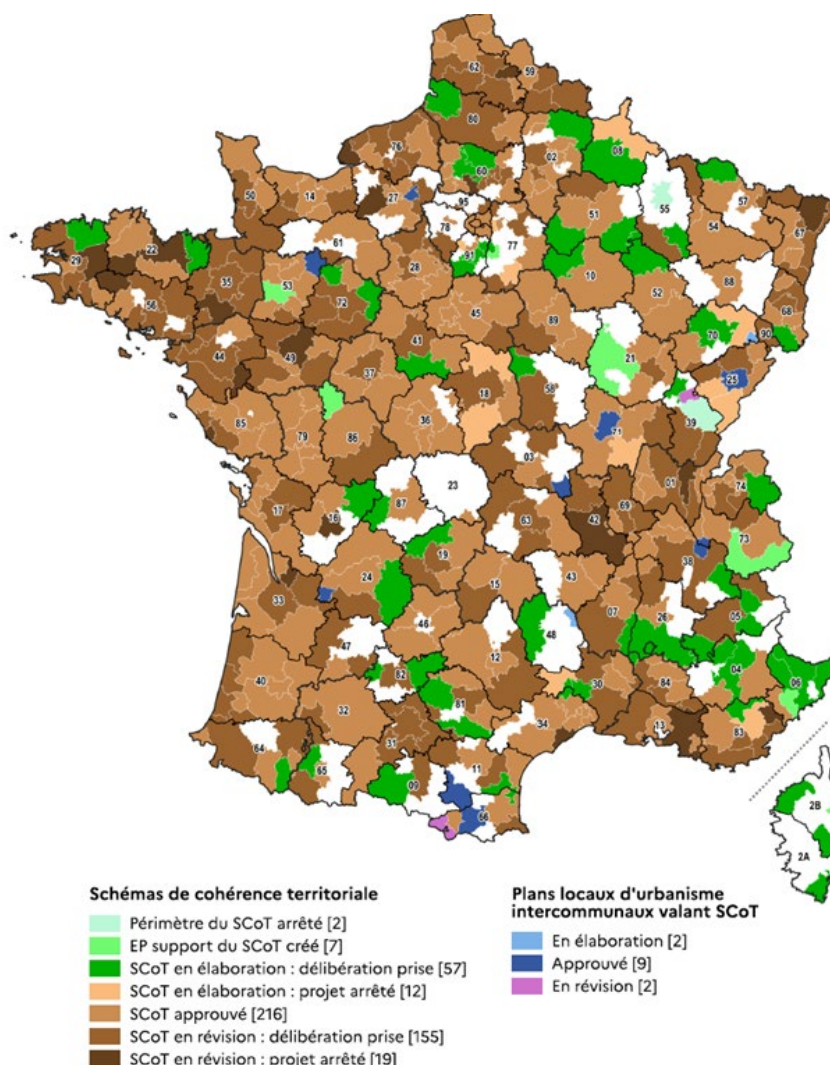
**L'ensemble du territoire n'est cependant pas couvert par un SCoT.** À fin 2024, 14 % des communes ne sont pas couvertes par un SCoT (approuvé ou en cours de révision/élaboration), représentant 7 % de la population et 22 % du territoire national (cf. **Erreur ! Référence non valide pour un signet.** et graphique 3) ; ces communes sont majoritairement des communes peu denses, situées le long de la « diagonale du vide » (sauf cas particulier de l'Île-de-France).

**Tableau 2 : Couverture des communes par un schéma de cohérence territoriale (SCoT)**

Répartition des communes	Nombre de communes	% communes	Population	% population	Superficie (km <sup>2</sup> )	% superficie
Couvertes par un SCoT	30 147	86 %	63 935 874	93 %	491 160	78 %
<i>dont SCoT approuvé</i>	13 483	39 %	27 570 037	40 %	219 091	35 %
<i>dont SCoT en révision</i>	11 747	34 %	30 261 591	44 %	182 113	29 %
<i>dont SCoT en élaboration</i>	4 917	14 %	6 104 246	9 %	89 956	14 %
Non couvertes par un SCoT	4 771	14 %	4 668 258	7 %	141 449	22 %
<b>Total</b>	<b>34 918</b>	<b>100 %</b>	<b>68 604 132</b>	<b>100 %</b>	<b>632 609</b>	<b>100 %</b>

*Source : Données SuDocUH au 31 décembre 2024.*

Graphique 3 : Couverture des communes par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) au 31 décembre 2024



Source : DHUP, données SuDocUH au 31 décembre 2024.

## 1.2. La qualité de la territorialisation de la trajectoire de sobriété foncière dans les schémas de planification est cependant hétérogène ce qui complexifie la dernière étape de transcription du ZAN dans les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, etc.)

Les capacités de territorialisation de la trajectoire de sobriété foncière sont d'autant plus importantes que l'échelon auquel cette planification est faite atteint une taille critique permettant de répartir l'effort de sobriété de manière cohérente.

**Les taux d'intégration globaux présentés *supra* peuvent recouvrir des situations contrastées en termes d'avancement réel de la déclinaison territoriale du ZAN.**

Certains SCoT proposent une répartition de l'enveloppe d'hectares au sein du territoire qui tient compte de différents paramètres (estimation de l'évolution démographique et du dynamisme économique, prise en compte des enjeux d'adaptation ou encore des efforts de sobriété réalisés sur la précédente décennie, etc.). C'est par exemple le cas du SCoT de la métropole de Lyon ou de la métropole de Rennes.

*A contrario*, d'autres SCoT répartissent cette enveloppe uniformément sur tout le territoire.

**Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, cette hétérogénéité dans la qualité de la territorialisation du ZAN au niveau des schémas de planification résulte de trois facteurs principaux :**

- ◆ des capacités d'ingénierie de planification inégales selon les territoires ;
- ◆ une échelle de SCoT correspondant ou pas, en pratique, à un bassin de vie ;
- ◆ un degré de convergence politique pour un projet de territoire entre les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) membres du périmètre du SCoT.

La mission n'a toutefois été en mesure de quantifier ni le niveau ni le poids relatif de chacun de ces trois facteurs.

**La garantie dite « rurale » de 1 ha minimum pour chaque commune peut également peser dans les capacités d'un territoire à penser et projeter son développement** dans la mesure où elle peut générer une allocation diffuse des droits à artificialiser, contre-productive par rapport à une approche systémique de l'aménagement du territoire.

Les SCoT des territoires à dominante rurale peuvent alors se trouver en situation de tension entre, d'une part, un SRADDET dont la différenciation des enveloppes foncières reflèterait une approche pertinente au regard des enjeux territoriaux et des besoins de développement coordonné à l'échelle infrarégionale, et, d'autre part, la présence d'un tissu de petites communes rurales dont le poids cumulé exerce une pression significative sur les enveloppes foncières allouées.

À titre d'illustration, le SCoT de l'union des communautés de communes du sud de l'Aisne (UCCSA) couvre la communauté d'agglomération du territoire de Château-Thierry et la communauté de communes du canton de Charly-sur-Marne, soit 108 communes et 71 206 habitants<sup>12</sup>. Si l'on exclut Château-Thierry, commune principale de ce SCoT (avec 15 068 habitants), la population est de 525 habitants par commune en moyenne.

Le SRADDET de la région Hauts de France, dont la modification a été approuvée par le préfet le 29 novembre 2024, « attribue à chaque territoire un taux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle observée sur la décennie 2011-2021. [...] Ces taux de réduction tiennent compte du respect de la surface minimum communale et sont calculés selon la méthode de territorialisation définie par le SRADDET. »<sup>13</sup>

Le SCoT de l'UCCSA se voit attribuer un taux de réduction de la consommation d'ENAF de 55,8 % hors PENE et projets d'envergure régionale – quand la moyenne régionale est de 62,67 %<sup>14</sup> - ce qui correspond à une enveloppe de 111,5 ha à l'échelle du SCoT de l'UCCSA.

L'application à ces 111,5 ha du principe de la garantie rurale de 1 ha aux 108 communes du SCoT UCCSA ne laisse aucune possibilité pour une approche stratégique du développement à l'échelle du territoire sans mobiliser le principe de la mutualisation qui dans le cas d'espèce devrait trouver à s'appliquer par principe et non sur décision de chacun des communes.

**La territorialisation des objectifs de sobriété dans les documents d'urbanisme infra-SCoT s'avère d'autant plus complexe si la mise à jour du SCoT n'a pas permis une répartition des efforts de sobriété cohérente avec les caractéristiques et besoins du territoire couvert.**

---

<sup>12</sup> INSEE RGP 2021

<sup>13</sup> Voir notamment la règle générale 14 et l'annexe D du Fascicule « Les règles générales » du SRADDET de la région Hauts de France - <https://www.hautsdefrance.fr/la-region-adopte-son-sraddet-modifie/>

<sup>14</sup> Objectif de réduction de la Région de 54,47 % après déduction des PENE. Enveloppe de 18 % réservée pour les projets d'envergure régionale.

$1-(1-54,47\%)\times(1-18\%)=62,67\%$

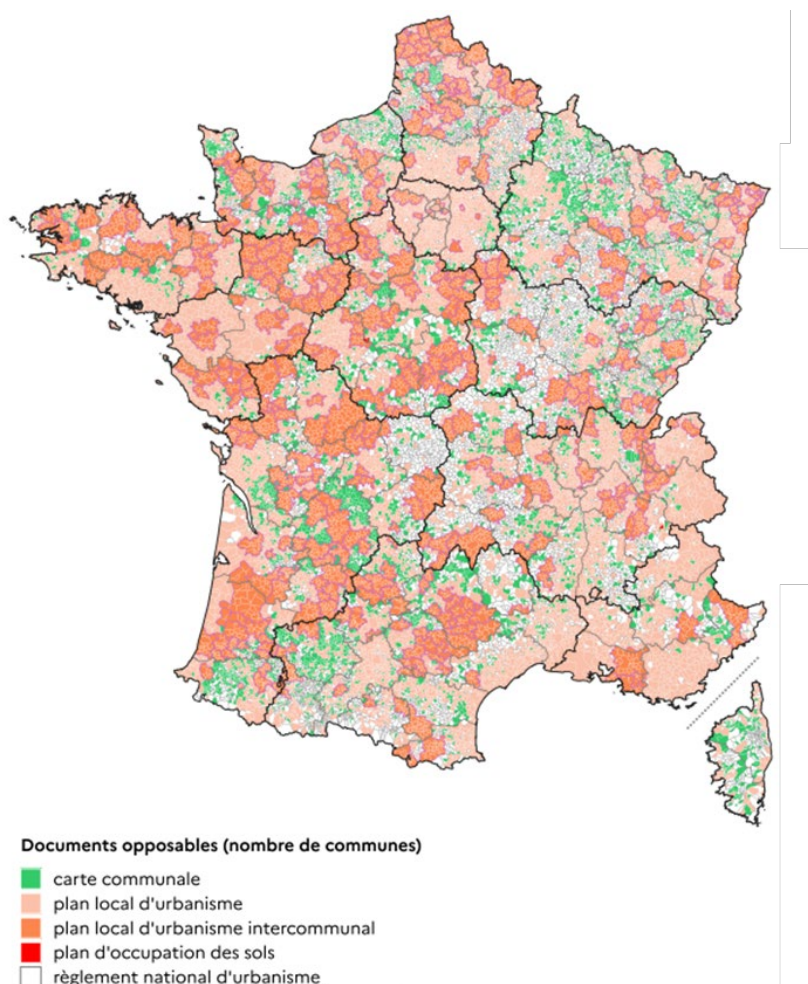
## Annexe IV

Au début de février 2025, selon l'enquête menée par la DHUP auprès des services déconcentrés de l'État, **en moyenne, sur chaque département, 23 % de l'ensemble des PLU(i) sont en cours de révision pour intégrer le ZAN**. La faiblesse de ce taux, mesuré en février 2025, est en partie à relativiser au regard de l'échéance de mise à jour des PLU(i), à savoir février 2028.

**La révision de l'ensemble des PLU(i) constituera cependant l'étape la plus complexe par le nombre de procédure à réaliser (de l'ordre de 15 000 PLU(i), PLU et cartes communales) et la variabilité des compétences techniques disponibles dans les collectivités qui en ont la charge.**

En outre, à fin 2024, 25 % des communes, représentant 4 % de la population et 22 % du territoire ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme local et relèvent par conséquent du règlement national d'urbanisme (RNU)<sup>15</sup> ; ces communes sont également majoritairement des communes peu denses, situées le long de la diagonale du vide (cf. graphique 4 et tableau 3). On notera cependant que plus de la moitié de ces communes sont engagées dans l'élaboration d'une carte communale (CC) ou d'un PLU ou PLUi. (cf. graphique 5).

**Graphique 4 : Couverture des communes par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un PLU intercommunal (PLUi)**



Source : DHUP ; données SuDocUH au 31 décembre 2024.

<sup>15</sup> Le règlement national d'urbanisme (RNU), défini aux articles R. 111-1 à R 111-53 du code de l'urbanisme, est le cadre juridique qui s'applique de manière supplétive dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme (PLU, PLUi, carte communale ou plan d'occupation des sols) ; il encadre notamment l'implantation, la desserte, l'aspect et la préservation des constructions.

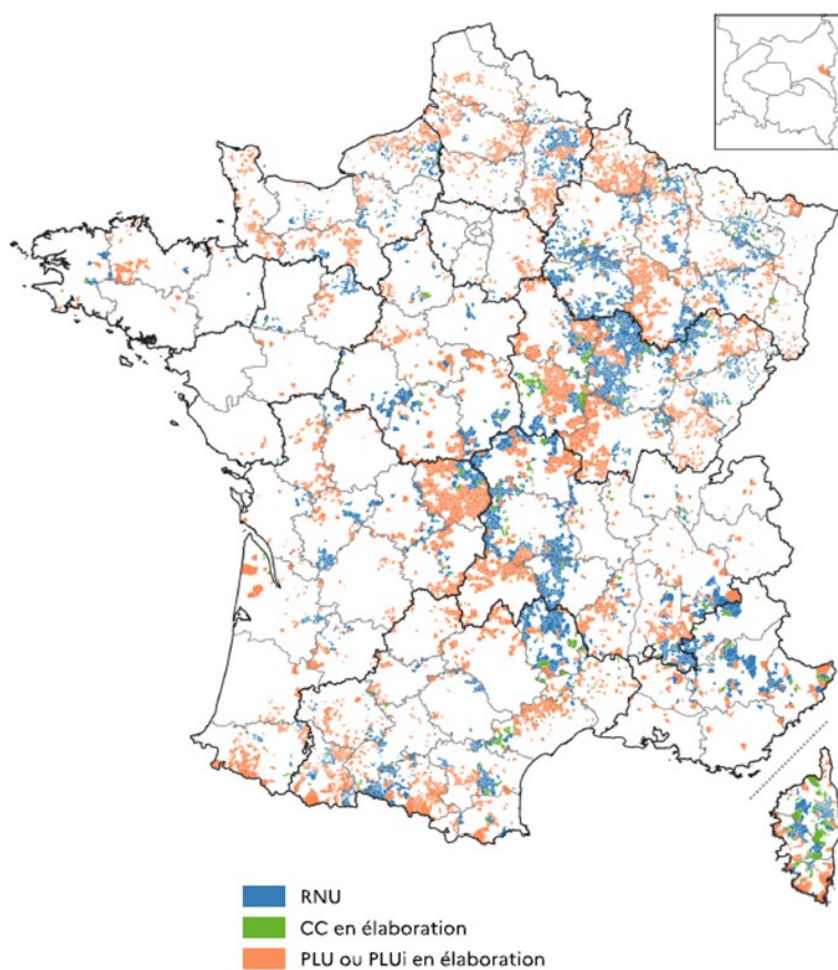
## Annexe IV

**Tableau 3 : Couverture des communes par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un PLU intercommunal (PLUi)**

Documents opposables	Nombre de communes	% communes	Population	% population	Superficie (km <sup>2</sup> )	% superficie
PLUi	14 147	40 %	39 917 552	58 %	234 910	35 %
<i>dont PLUi sectoriels</i>	2 673	8 %	5 980 842	9 %	38 537,57	6 %
PLU	7 412	21 %	24 236 304	35 %	176 364	27 %
<b>Sous-total PLU et PLUi</b>	<b>21 559</b>	<b>62 %</b>	<b>64 153 856</b>	<b>93 %</b>	<b>411 274</b>	<b>65 %</b>
Carte communale	4 785	14 %	1 856 912	3 %	80 456	13 %
Plan d'occupation des sols	9	0 %	39 628	0 %	138	0 %
<b>Sous-total hors règlement national d'urbanisme (RNU)</b>	<b>26 353</b>	<b>75 %</b>	<b>66 050 396</b>	<b>96 %</b>	<b>491 868</b>	<b>78 %</b>
RNU	8 578	25 %	2 814 723	4 %	141 109	22 %
<b>Total</b>	<b>34 931</b>	<b>100 %</b>	<b>68 865 119</b>	<b>100 %</b>	<b>632 977</b>	<b>100 %</b>

*Source : Données SuDocUH au 31 décembre 2024.*

**Graphique 5 : Communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) au 31 décembre 2024**



*Note de lecture : CC = carte communale ; PLU(i) = plan local d'urbanisme (intercommunal). | Source : DHUP ; données SuDocUH au 31 décembre 2024.*

### 1.3. L'offre actuelle d'accompagnement à la planification est rarement ciblée sur les territoires les moins bien dotés en ingénierie stratégique

L'offre d'accompagnement territorial à la planification (ingénierie stratégique) fait intervenir différentes catégories d'acteurs :

- ◆ l'État, que ce soit à travers l'action de ses services déconcentrés ou à travers un accompagnement financier à l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme ;
- ◆ des opérateurs de l'État : l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le Cerema et l'Ademe ;
- ◆ des réseaux d'associations et d'établissements publics financés pour partie par les collectivités territoriales et l'État :
  - les agences d'urbanisme ;
  - les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ;
  - les parcs naturels régionaux (PNR) ;
- ◆ des opérateurs privés (bureaux d'études).

#### 1.3.1. L'action de l'État repose essentiellement sur ses services déconcentrés et concerne l'ensemble du territoire, sans ciblage spécifique de certaines collectivités

En matière d'ingénierie stratégique, l'accompagnement de l'État repose à la fois sur l'action de ses services déconcentrés et sur un soutien financier à l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme.

**Les directions départementales des territoires (DDT), ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) en zone littorale, constituent les interlocuteurs de proximité pour les collectivités en matière de planification.** Elles interviennent notamment dans l'élaboration et l'évaluation des documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) et veillent à leur compatibilité avec les objectifs nationaux, dont ceux de sobriété foncière.

En plus de leur rôle réglementaire dans l'instruction des documents, les DDT peuvent offrir un accompagnement technique aux collectivités, en particulier dans les territoires peu dotés en ingénierie.

**Ce rôle d'appui est renforcé par le déploiement du réseau national « Planif territoires », animé par le ministère chargé de la transition écologique.** Ce réseau vise à mutualiser l'expertise de l'État en matière de planification, à favoriser les échanges de pratiques et à soutenir l'élaboration des trajectoires territoriales de mise en œuvre du ZAN.

**Les actions de l'État en matière de soutien aux collectivités locales pour l'élaboration et l'évolution de leurs documents d'urbanisme sont financées par :**

- ◆ le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » : 2 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) ont été ouverts en loi de finances pour 2025<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Projet annuel de performance du programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 2025.

## Annexe IV

- ◆ le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », dans lequel sont inscrits les crédits liés à l'enveloppe « documents d'urbanisme » de la dotation générale de décentralisation (DGD) ; 25,8 M€ d'AE et de CP ont été ouverts en loi de finances pour 2025<sup>17</sup> ;

Cette enveloppe est définie à l'article R. 1614-41 du code général des collectivités territoriale : il s'agit d'un « *concours particulier créé, au sein de la dotation générale de décentralisation [DGD], au titre de l'établissement et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme, en application de l'article L. 1614-9, est destiné à compenser les charges qui résultent, pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, de l'établissement de schémas de cohérence territoriale, de schémas de secteurs, de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, de plans locaux d'urbanisme, de cartes communales, de règlements locaux de publicité ainsi que de la modification, de la révision ou de la mise en compatibilité de ces documents ou des documents régis par plans d'occupation des sols* ».

**Cette ressource est stable par rapport aux années précédentes, bien que les besoins en ingénierie stratégique pour la révision des différents documents d'urbanisme aient crû.**

### 1.3.2. Trois opérateurs de l'État jouent un rôle particulier en matière d'ingénierie : l'ANCT, le Cerema et l'Ademe

**L'action de l'ANCT cible principalement les villes moyennes.** Dans le cadre de ses programmes d'aides (douze programmes parmi lesquels Action cœur de ville (ACV), Petites villes de demain (PVD), Villages d'avenir et Territoires d'industrie)), l'ANCT finance des postes de chefs de projets et soutient également les collectivités à travers la passation de marchés avec des bureaux d'études spécialisés ; pour les communes de moins de 3 500 habitants et les EPCI de moins de 15 000 habitants, ces prestations sont entièrement prises en charge par l'ANCT.

**L'offre de l'Ademe n'est pas ciblée sur certaines collectivités et peut notamment bénéficier à des grandes métropoles.** L'Ademe a ouvert en 2021 un appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Objectif ZAN ». Les 22 lauréats de l'AMI ont bénéficié d'un accompagnement de l'Ademe sur deux ans. Cet accompagnement comporte un volet spécifique à l'ingénierie de planification, consistant à aider les lauréats à définir leur trajectoire ZAN et à intégrer dans les divers plans et documents d'urbanisme. Parmi les 22 lauréats figurent la communauté d'agglomération Rennes Métropole ou encore la métropole Nice Côte-d'Azur.

L'Ademe anime également deux réseaux : « Elus pour agir » (regroupant 3 500 élus) et « Territoires engagés pour la transition écologique » (TETE) (regroupant près de 400 EPCI).

**En matière d'accompagnement à la planification, l'action du Cerema n'est pas non plus ciblée sur certaines collectivités.** Elle repose essentiellement sur la mise à disposition d'outils, tels que l'application Urbansimul, outil d'analyse et d'aide à la décision permettant aux collectivités d'analyser les dynamiques foncières et immobilières et d'identifier les gisements fonciers afin d'élaborer leur stratégie de sobriété foncière

Le groupe de la Caisse des dépôts et consignations appuie également les collectivités dans leur planification, notamment au travers de sa filiale Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET).

---

<sup>17</sup> Projet annuel de performance du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », 2025. Ces crédits intègrent depuis 2024 2,48M€ de compensation résultant du transfert aux communes et EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de publicité extérieure

### 1.3.3. Au nombre de 50 à fin 2024, les agences d'urbanisme, constituées sous forme associative sont principalement implantées dans les grandes agglomérations

Elles couvrent 300 collectivités (communes et groupements), représentant 70 % de la population nationale. Certaines agences étendent désormais leur périmètre d'action à des territoires plus ruraux, notamment *via* des conventions de partenariat ou des groupements de collectivités (*cf.* graphique 6).

Ces agences ont notamment pour mission « *de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux* » (article L. 132-6 du code de l'urbanisme).

Elles permettent à l'État de disposer, d'une part d'un dispositif territorial d'observation et d'évaluation de ses politiques et d'autre part, d'un outil d'ingénierie territoriale permettant une prise en compte qualitative de ses politiques nationales (maîtrise de l'urbanisation et lutte contre l'artificialisation des sols, aménagement durable, politiques locales de l'habitat, politiques durables de mobilité, démarches trame verte et bleue, *etc.*) dans les stratégies et projets locaux.

Le protocole 2021-2027 entre l'État et la Fédération nationale des agences d'urbanisme, signé le 2 décembre 2020, constitue le socle de travail entre les services de l'État et les agences d'urbanisme pour garantir le portage des politiques publiques en matière d'observation territoriale, d'aménagement durable et d'habitat. Ce protocole assigne notamment aux agences d'urbanisme :

- ◆ un rôle de facilitation de la prise en compte des politiques nationales dans les stratégies et politiques territoriales et de participation aux objectifs nationaux de zéro artificialisation nette (ZAN) (axe 1 du protocole) ;
- ◆ un rôle de mise en réseau et de contribution à la coopération des acteurs de l'ingénierie territoriale (axe n° 4 du protocole).

Ces agences sont financées par les contributions de leurs membres (État, région, intercommunalités, communes, et parfois d'autres opérateurs comme les établissements publics fonciers).

Le budget de l'État, *via* le programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » les finance à hauteur d'environ 6 M€ par an (soit environ 120 000 € par agence et par an) :

- ◆ en 2024, 5,7 M€ d'AE et de CP ont été consommés<sup>18</sup> ;
- ◆ en 2025, 6,3 M€ d'AE et de CP ont été ouverts en loi de finances<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Rapport annuel de performance du programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 2024.

<sup>19</sup> Projet annuel de performance du programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 2025.

Graphique 6 : Couverture territoriale des agences d'urbanisme en 2024



Source : Rapport d'activité de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, mars 2025.

#### 1.3.4. Au nombre de 92 en 2025, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) couvrent l'ensemble du territoire à l'exception de six départements

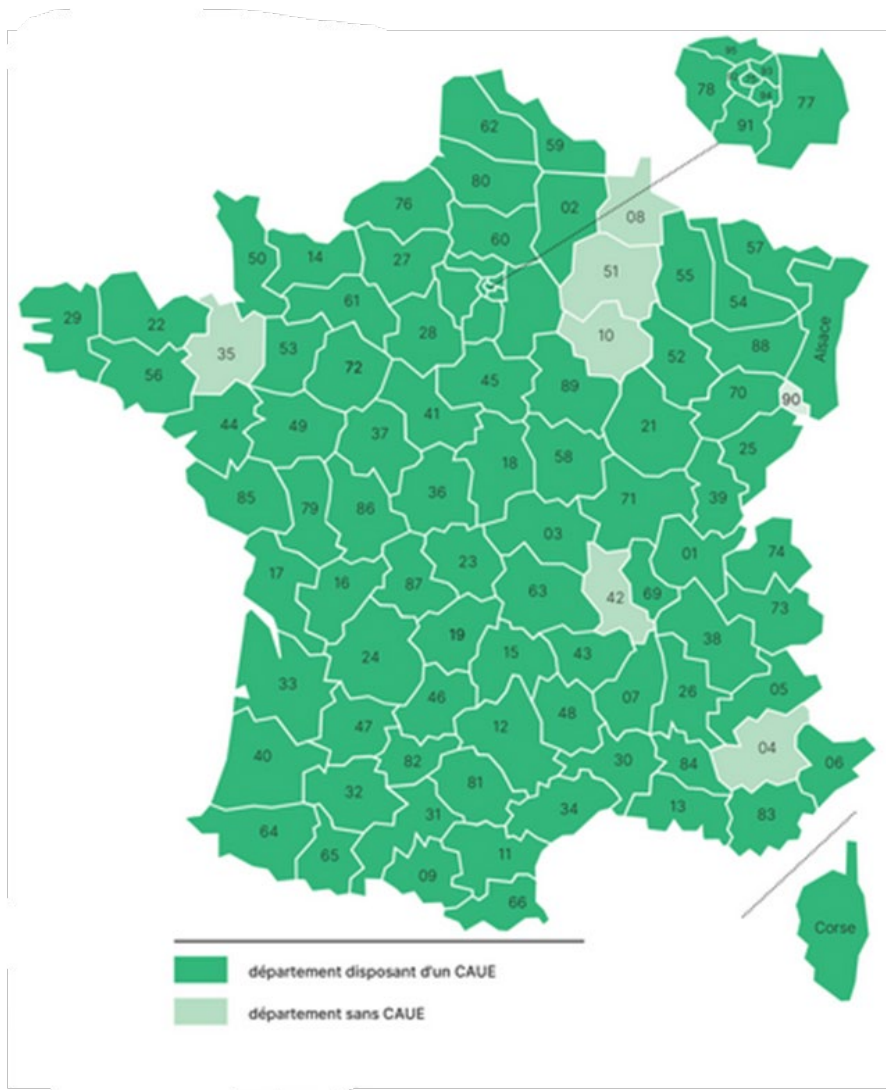
Le réseau des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) comporte 92 entités en 2025, qui couvrent l'ensemble du territoire national à l'exception de six départements (cf. graphique 7) et mobilisent 1 200 professionnels. Créés par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture sous forme d'association, les CAUE ont pour mission de « développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, de l'environnement et du paysage »<sup>20</sup>.

Ils sont à la disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent les consulter sur tout projet de paysage, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement<sup>21</sup>. Ils interviennent à toutes les échelles, de la parcelle au grand territoire.

<sup>20</sup> Article 2 de l'annexe I au décret n° 78-172 du 9 février 1978 portant approbation des statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement mentionnés au titre II de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

<sup>21</sup> Articles 6 à 8 de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Graphique 7 : Couverture territoriale des CAUE en 2025



*Source : Fédération nationale des CAUE (FNCAUE).*

**Outre le conseil gratuit qu'il dispense en amont de la maîtrise d'œuvre, y compris aux particuliers, le CAUE accompagne les collectivités locales sur divers projets et notamment les communes rurales dotées de peu de moyens humains.** Cet accompagnement peut porter sur des projets de long terme comme les documents de planification ou le développement des énergies renouvelables.

**Les CAUE mettent également en place des formations**, gratuites ou payantes, à destination des élus, des techniciens ou des professionnels, formatées nationalement ou localement (par exemple la formation organisée en 2024 et 2025 sur les élus et le paysage, financée par le MTE et les collectivités au cours de laquelle 500 élus ont été formés).

La stratégie d'intervention des CAUE est basée sur un plan d'actions annuel, discuté entre les administrateurs et validés en conseil d'administration. La DDT est membre du conseil d'administration du CAUE.

## Annexe IV

Depuis 2012, les CAUE sont principalement<sup>22</sup> financés par une part de la fraction départementale de la taxe d'aménagement (TAM) : la redevance d'archéologie préventive (qui s'applique à tout projet d'aménagement dès lors que les travaux projetés portent atteinte au sous-sol).

### 1.3.5. Les 59 parcs naturels régionaux (PNR) sont consultés dans l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités chargées de l'aménagement et de la gestion de ces parcs

**Le territoire national compte 59 parcs naturels régionaux (PNR)<sup>23</sup> en 2025.** Ils ont pour vocation d'asseoir un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager.

Les cinq missions des PNR sont précisées à l'article R. 333-1 du code de l'environnement :

- ◆ la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager ;
- ◆ l'aménagement du territoire ;
- ◆ le développement économique et social ;
- ◆ l'accueil, l'éducation et l'information ;
- ◆ l'expérimentation et l'innovation.

Chaque PNR est géré par un syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc. Il fait l'objet d'une charte (pour une durée de quinze ans renouvelables), qui constitue le projet du parc naturel régional. Cette charte détermine en particulier :

- ◆ les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère et les et les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ;
- ◆ ainsi que les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations (en identifiant plus particulièrement les mesures prioritaires) et les engagements correspondants.

L'accord explicite des communes à la charte constitue le fondement du PNR. L'État, qui se prononce sur l'intérêt du projet, est associé à l'élaboration de la charte.

**Les documents d'urbanisme des communes du territoire (SCoT et PLU(i)) doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte**, et éventuellement révisés en conséquence. Le syndicat mixte du PNR est consulté à sa demande sur les documents d'urbanisme. Il est également consulté pour avis sur toute étude ou notice d'impact concernant son territoire.

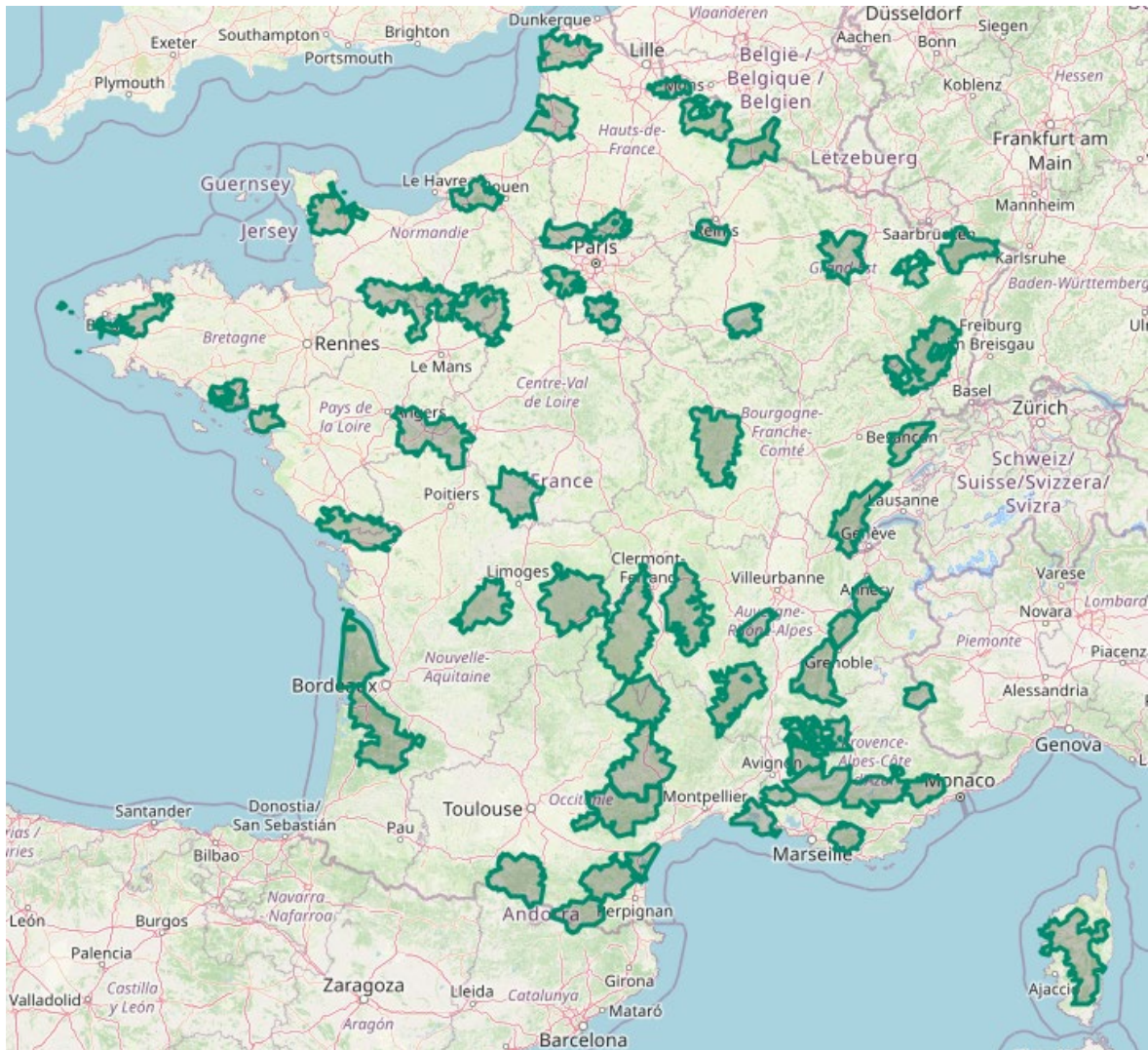
**Le PNR peut se voir déléguer par le département son droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.**

---

<sup>22</sup> Cette fraction de la TAM représente en moyenne 80 % du financement annuel des CAUE.

<sup>23</sup> Cf. articles L. 333-1 à 4 et L. 335-1 du code de l'environnement.

Graphique 8 : Couverture territoriale des PNR en 2025



Source : Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR).

### 1.3.6. L'offre en ingénierie privée complète l'accompagnement public mais fait cependant souvent défaut en milieu rural

**Enfin des opérateurs privés peuvent également appuyer les collectivités territoriales dans leur stratégie de planification.** Des bureaux d'étude privés peuvent également fournir des prestations de service aux collectivités pour les aider à élaborer leurs schémas et documents d'urbanisme.

**L'offre en ingénierie privée fait cependant souvent défaut en milieu rural pour les projets de petite taille.**

Ce constat, réalisé par le rapport d'information sénatorial sur l'ingénierie territoriale publié en 2020<sup>24</sup> est corroboré par les statistiques sur le recours à ces cabinets en fonction de la taille de la commune.

<sup>24</sup> Sénat, Rapport d'information sur l'ingénierie territoriale et l'Agence nationale de la cohésion des territoires, juillet 2020.

## Annexe IV

Selon le rapport de l'IGEDD et de l'IGF relatif à l'ingénierie territoriale précité, le recours aux bureaux d'études privés est croissant avec la taille des collectivités territoriales jusqu'à 200 000 habitants : 44 % des collectivités de moins de 2 000 habitants y recourent, contre 89 % pour les collectivités entre 50 000 et 200 000 habitants. En revanche, seules 49 % des collectivités de plus de 200 000 habitants y font appel, ce qui peut s'expliquer par le plus fort recours aux services internes de la commune.

### **1.4. Les territoires les moins bien dotés en ingénierie stratégique coïncident avec les territoires ayant le plus consommé d'ENAF sur la dernière décennie, bien que cette consommation relève essentiellement de choix urbanistiques**

Les territoires les moins bien dotés en ingénierie stratégique, à savoir les territoires peu denses coïncident avec les territoires ayant le plus consommé d'ENAF sur la dernière décennie.

**Les communes rurales**, relevant des deux niveaux de plus faible densité au sens de l'Insee (cf. annexe I) **ont représenté entre 40 % et 43 % de la consommation d'ENAF sur la période 2009-2023.**

Sur la décennie 2011-2021, la consommation moyenne par commune s'est élevée :

- ◆ à 3,7 ha en cumulé sur la période pour une commune rurale à habitat dispersé ;
- ◆ à 2,2 ha en cumulé sur la période pour une commune rurale à habitat très dispersé.

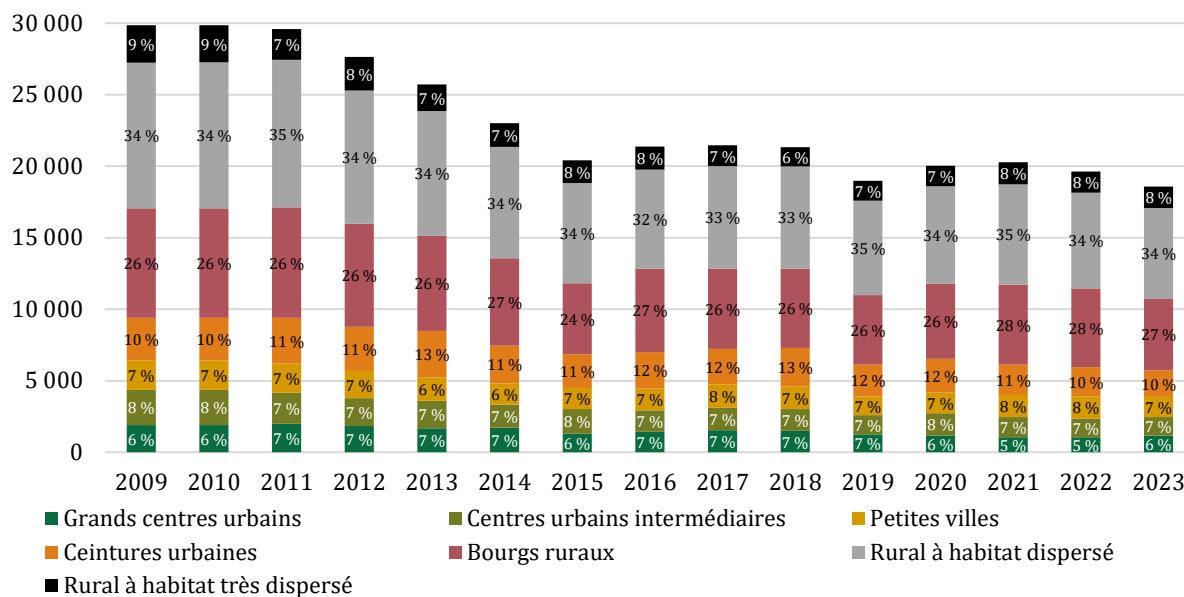
**La garantie communale** introduite par la loi du 20 juillet 2023<sup>25</sup>, qui garantit à chaque commune la possibilité de consommer une surface minimale d'un hectare pour la période 2021-2031 **ne suffit pas à couvrir la division par deux du rythme de consommation observé sur la précédente décennie.**

**Ce rythme de consommation relève toutefois davantage de choix urbanistiques que d'un réel besoin d'extension.** On note en effet qu'une partie de la consommation d'espaces est située dans des zones avec une dynamique démographique faible : entre 2009 et 2023, 7 820 communes ont perdu des ménages tout en consommant de l'espace.

---

<sup>25</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

**Graphique 9 : Évolution de la consommation annuelle d'ENAF sur le territoire hexagonal entre 2009 et 2023 (en ha), par niveau de densité Insee**



*Source : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Cerema ; grille communale de densité à sept niveaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023 réalisée par l'Insee.*

## 2. L'offre d'accompagnement en ingénierie foncière est inégalement répartie sur le territoire

La mise en œuvre de la sobriété foncière suppose des interventions anticipées sur le foncier, notamment à travers des actions de portage en amont des projets, afin de sécuriser la maîtrise du foncier et d'orienter son usage vers des objectifs de développement durable ; elle engendre par conséquent des besoins en ingénierie technique, et notamment foncière.

**En ce qui concerne le portage foncier, les collectivités peuvent bénéficier de l'appui d'établissements publics fonciers (EPF) qui peuvent être :**

- ◆ nationaux : les EPF d'État (EPFE), au nombre de 10 ; ces établissements sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), dont la gouvernance associe des représentants de l'État et des collectivités territoriales membres ;
- ◆ locaux : les EPF locaux (EPFL), au nombre de 25 ; ces établissements sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, dont la gouvernance associe des représentants des collectivités territoriales membres (pas de représentant de l'État).

Les établissements publics fonciers accompagnent les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie foncière afin de mobiliser et recycler du foncier ainsi que de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols en cohérence avec l'objectif ZAN. Ils interviennent par le portage de terrains en vue de leur aménagement pour la construction de logements, notamment sociaux et le développement économique, pour le compte d'une collectivité. Ils contribuent ainsi à l'optimisation du foncier, à la revitalisation des cœurs de ville et au recyclage urbain, en particulier par la requalification des friches.

## Annexe IV

**Ces établissements ont pour mission principale d'intervenir en amont des projets d'aménagement**, en procédant à des acquisitions foncières stratégiques dans une logique de portage temporaire (généralement cinq à dix ans). Ils permettent ainsi aux collectivités de sécuriser la maîtrise foncière des terrains nécessaires à la mise en œuvre de projets d'habitat, de renouvellement urbain, de développement économique ou de préservation des espaces naturels et agricoles. Les EPF d'État et locaux interviennent à la demande des collectivités et dans le cadre de conventions opérationnelles.

**L'ensemble des EPFE et EPFL reçoivent une taxe affectée: la taxe spéciale d'équipement (TSE).** La TSE est une taxe additionnelle répartie sur les différentes taxes locales (taxe d'habitation (TH), cotisation foncière des entreprises (CFE), taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), cf. annexe I) instituée au titre des articles 1607 bis à 1609 D du code général des impôts (CGI).

En outre, depuis la réforme de la fiscalité locale de 2020, qui a conduit à la suppression, depuis 2021, de la part de la TSE afférente à la taxe d'habitation sur les résidences principales ainsi que la moitié de celle perçue sur la TFPB et sur la cotisation foncière des entreprises pour les locaux évalués selon les dispositions de l'article 1499 du CGI, un mécanisme de compensation à l'euro près a été introduit par les articles 16 de la loi de finances pour 2020 et l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

Un plafonnement différencié de la TSE existe selon les établissements :

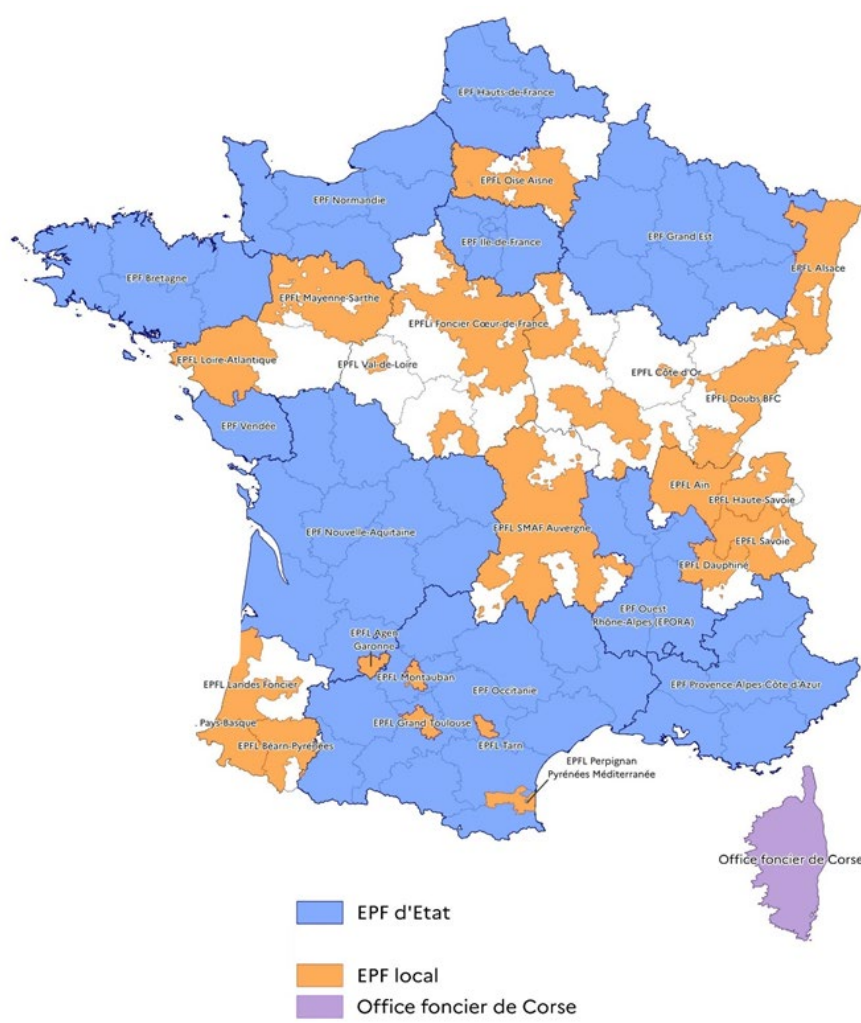
- ◆ un plafond de 20 € par habitant pour les EPF locaux (art. 1607 bis du CGI) ;
- ◆ un premier plafond de 20 € par habitant et un second plafond fixé en loi de finances pour les EPF d'État (art. 1607 ter du CGI).

En 2023, les EPFE ont perçu 281 M€ de TSE (soit une pression fiscale moyenne de 5 € par habitant) et 131 M€ de dotation État au titre de la compensation budgétaire. La même année, les EPFL ont quant à eux perçu 130 M€ de TSE (soit une pression fiscale moyenne de 8 € par habitant) et 42 M€ de compensation budgétaire.

La TSE constitue la deuxième ressource financière des EPF (23 % pour les EPFE en 2023, donnée inconnue pour les EPFL), derrière le produit des cessions (45 % pour les EPFE en 2023, donnée inconnue pour les EPFL).

**La couverture de la France métropolitaine par les établissements publics fonciers est incomplète** (cf. graphique 10), notamment dans les régions Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche-Comté mais après des extensions récentes de périmètres (EPF de Grand-Est en 2020, EPF de Hauts-de-France en 2021), près de 95 % de la population française vit dans un territoire couvert par un établissement public foncier, qu'il soit d'État ou local.

Graphique 10 : Cartographie de la couverture des EPFE et des EPFL (octobre 2024)



Source : DHUP.

### 3. La problématique de la compensation par renaturation est à apprécier à l'échelle de la planification territoriale et ne nécessite pas la mise en place d'un d'outil spécifique au cours de la présente décennie

#### 3.1. La loi Climat et Résilience n'introduit pas de notion de « compensation foncière »

La notion de « compensation foncière » n'est pas définie juridiquement. L'article 192 de la loi Climat et résilience définit uniquement la notion d'artificialisation nette : « l'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée. »

La loi Climat et résilience n'introduit pas de notion de compensation, à l'exception du cas particulier des surfaces commerciales. Pour ces dernières, l'article 215 de la loi (codifié à l'article 752-6 du code du commerce) dispose que la compensation « par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé » constitue l'un de critères permettant la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols et dont la surface de vente est comprise entre 3 000 et 10 000 mètres carrés.

**La planification de la trajectoire de sobriété foncière à l'échelle territoriale répond à une logique distincte de celle des régimes de compensation écologique.** Cette dernière, introduite par la loi dite « Biodiversité » de 2016<sup>26</sup> s'apprécie à l'échelle du projet, sans exigence de localisation sur le même territoire ni de surface équivalente – dès lors que l'action en faveur de la biodiversité génère un gain au moins équivalent à la perte résiduelle.

### **3.2. La renaturation d'espaces artificialisés relève de la planification territoriale et non d'une logique de compensation au niveau d'un projet**

**La renaturation peut être prise en compte dans les documents d'urbanisme, sans toutefois constituer une obligation.**

Les documents de planification locale (schémas régionaux, SCoT, PLU(i), cartes communales) traduisent, dans un projet de territoire, les objectifs de sobriété foncière. Cette planification intervient en amont de la déclinaison à l'échelon territorial inférieur puis de la délivrance des autorisations d'urbanisme, lesquelles sont instruites sur la base des règles d'urbanisme opposables à la date de leur délivrance.

**L'équilibre foncier par renaturation d'espaces artificialisés relève ainsi de la stratégie de planification territoriale, à l'échelle du document de planification.**

La renaturation est une faculté donnée aux collectivités d'atteindre leur objectif de réduction de consommation d'ENAF. Le dépassement du maximum autorisé de consommation d'ENAF peut être compensé à l'échelle du document de planification (SCoT ou PLU(i)) par une surface équivalente renaturée.

**La mission considère par conséquent qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place des outils spécifiques de compensation foncière (du type « agence de compensation » ou « fonds de compensation ») au cours de la présente décennie.**

Il semble cependant :

- ◆ nécessaire de préciser, sans doute réglementairement, le principe de renaturation d'un foncier artificialisé ;
- ◆ pertinent d'introduire le principe d'une justification du choix de l'artificialisation d'un ENAF compensé par une renaturation d'un espace artificialisé plutôt que du recyclage du dit espace artificialisé. Cette justification pourra mobiliser, outre des considérations financières et d'aménagement du territoire, la notion de valeur agro-environnemental des sols.

## **4. Face à ces besoins, la mission identifie plusieurs leviers de renforcement de l'accompagnement territorial et du pilotage de la politique publique**

Un renforcement de l'accompagnement en ingénierie stratégique (planification) et technique (foncière notamment) des collectivités est nécessaire, mais le soutien de l'Etat ne peut cependant être que subsidiaire et différencié :

- ◆ **subsidiaire** : les différentes étapes de la décentralisation ont confié la compétence aménagement principalement au bloc communal. Dans le même temps, l'ingénierie publique de l'Etat vers ces mêmes collectivités a décliné en conséquence et en sens inverse du mouvement de développement de leurs ressources humaines.

---

<sup>26</sup> Article 9 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

En première approche, c'est donc aux collectivités du bloc communal, et à leurs structures rattachées (agences d'urbanisme, entreprises publiques locales), d'assurer la prise en compte et la mise en œuvre de la sobriété foncière comme des autres politiques publiques dont elles assurent la compétence. Cela n'enlève en rien la nécessité pour l'Etat de préciser le cadre réglementaire et technique de la sobriété foncière et d'en coordonner la traduction pédagogique à tous les acteurs pour en faciliter son appréhension et sa mise en œuvre par les acteurs.

Si les plus grandes des structures intercommunales, communautés urbaines et métropoles, sont dotées en quantité et en qualité des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la sobriété foncière, le constat est plus nuancé pour les plus petites villes et les territoires plus ruraux.

L'enjeu de la mise en œuvre de la sobriété foncière à l'échelle du territoire national peut justifier un renforcement à titre subsidiaire par l'Etat des moyens d'ingénierie nécessaire.

- ◆ **différencié**, *i.e.* adapté à la réalité locale et à la typologie du besoin.

Il n'y a en effet pas de généralisation à faire de l'état de structuration de l'ingénierie dans les communes et leurs groupements (communauté de communes et dans une moindre mesure communautés d'agglomération).

La typologie d'ingénierie présente ou manquante sur le territoire est également variable, selon la présence d'un EPF pour ce qui est de l'ingénierie foncière, ou selon l'existence d'un SCoT et de son échelle pour ce qui est de l'ingénierie de planification stratégique.

**Le renforcement de l'ingénierie foncière passe par la complétude de la couverture du territoire par des EPF et le renforcement de leurs moyens** pour assurer :

- ◆ d'une part leur intervention sur des fonciers de plus en plus chers ;
- ◆ et d'autre part sur du portage plus long.

**Un renforcement de l'accompagnement stratégique et technique des collectivités ne serait pour sa part efficace qu'au plus près de ces collectivités** sans qu'il ne soit cependant ni envisageable, ni pertinent, que l'Etat renforce chacune d'entre elles.

**Ce renforcement doit donc s'appuyer sur des relais locaux existants** (DDT(M), EPF, CAUE, PNR, agences d'urbanisme voire Cerema). Dans les départements insuffisamment dotés – estimés à 40 selon un récent rapport de l'IGEDD et de l'IGF<sup>27</sup>, un renforcement ponctuel des DDT(M) pourrait être envisagé, *via* l'affectation d'un ETP de catégorie A Une extension du périmètre d'intervention des agences d'urbanisme en dehors de leur zone actuelle pourrait également être envisagée.

Ce renforcement ciblé et ponctuel pourrait se matérialiser par la création dans chaque département d'une *task-force* coordonnée par le préfet en lien avec l'association départementale des maires et mobilisant les acteurs locaux précités<sup>28</sup>, mobilisant les acteurs susmentionnés. Le coût des prestations réalisées pourrait être financé par la fraction du fonds de soutien à la sobriété foncière affectée à l'ingénierie territoriale.

---

<sup>27</sup> IGEDD-IGF, « Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale », juin 2025.

<sup>28</sup> Cette proposition vise à amplifier la mobilisation des aides à l'ingénierie attendue du référent à désigner par le préfet tel que prévu par la circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols ».

#### Annexe IV

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pourrait également renforcer le pilotage national, l'animation et la coordination d'un programme d'actions de sensibilisation, de formation et de valorisation de la sobriété foncière et des objectifs de la loi ZAN. Ce programme devrait cibler les élus, les techniciens, et potentiellement le grand public. Il s'appuierait sur les réseaux territoriaux existants et pourrait prendre la forme de kits pédagogiques sur les volets réglementaires et techniques, portés et diffusés par ces réseaux, sur le modèle des fascicules de la DGALN édités au moment de la loi Climat et résilience.

Ce dispositif pourra s'articuler avec le réseau « Planif Territoires », successeur du Club PLUi depuis 2022, afin d'assurer une continuité des dynamiques d'accompagnement territorial.



## **ANNEXE V**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS MINISTÉRIELS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Cabinet du Premier ministre .....	1
1.2. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation .....	1
1.3. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	1
1.4. Ministère chargé du logement .....	1
1.5. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.6. Ministère chargé des comptes publics .....	1
1.7. Ministère chargé de l'industrie et de l'énergie .....	1
<b>2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....</b>	<b>2</b>
2.1. Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.1.1. <i>Direction générale des finances publiques (DGFIP)</i> .....	2
2.1.2. <i>Direction générale du trésor</i> .....	2
2.1.3. <i>Direction générale des entreprises</i> .....	3
2.1.4. <i>Direction de l'immobilier de l'État</i> .....	3
2.1.5. <i>Direction du budget</i> .....	3
2.2. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	3
2.2.1. <i>Direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)</i> .....	3
2.2.2. <i>Commissariat général au développement durable (CGDD)</i> .....	4
2.3. Ministère de l'intérieur .....	4
2.3.1. <i>Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)</i> .....	4
<b>3. SERVICES DÉCONCENTRÉS.....</b>	<b>4</b>
3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne .....	4
3.2. Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Bretagne.....	4
<b>4. OPÉRATEURS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS (HORS AMÉNAGEURS) .....</b>	<b>4</b>
4.1. Cerema.....	4
4.2. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).....	4
4.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	5
4.4. Caisse des dépôts et consignations (CDC) .....	5
4.4.1. <i>Banque des territoires</i> .....	5
4.4.2. <i>Services, conseil, expertises et territoires (SCET)</i> .....	5
4.4.3. <i>CDC Biodiversité</i> .....	5
4.5. Établissements publics fonciers (EPF).....	5
4.5.1. <i>Groupement des EPF</i> .....	5
4.5.2. <i>EPF de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)</i> .....	5
4.5.3. <i>EPF de Bretagne</i> .....	5

4.5.4. EPF de Nouvelle-Aquitaine.....	6
4.6. Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) .....	6
4.7. Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR).....	6
<b>5. AMÉNAGEURS PUBLICS ET PRIVÉS.....</b>	<b>6</b>
5.1. Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE).....	6
5.2. Grand Paris Aménagement (GPA).....	6
5.3. Société d'Équipement du Rhône et de Lyon (SERL).....	6
5.4. Territoires Rennes.....	6
5.5. Citallios.....	7
5.6. Altémed.....	7
5.7. La Fabrique de Bordeaux Métropole.....	7
<b>6. REPRÉSENTANTS DE FILIÈRES.....</b>	<b>7</b>
6.1. Fédération des élus des entreprises publiques locales (EPL).....	7
6.2. Union nationale des aménageurs (Unam).....	7
6.3. Fédération des promoteurs immobiliers.....	7
6.4. Fédération des acteurs du commerce dans les territoires.....	7
6.5. France Logistique.....	7
6.6. France Industrie.....	7
6.7. Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.....	8
<b>7. PARLEMENT.....</b>	<b>8</b>
7.1. Sénat.....	8
7.2. Assemblée nationale.....	8
<b>8. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS.....</b>	<b>8</b>
8.1. Association des maires (AMF) de France.....	8
8.2. Régions de France.....	8
8.3. Région de Bretagne.....	8
8.4. France urbaine.....	9
8.5. Association des petites villes de France (APVF).....	9
8.6. Intercommunalités de France.....	9
8.7. Métropole de Lyon.....	9
8.8. Métropole de Saint-Étienne.....	9
8.9. Métropole de Rennes.....	9
<b>9. CHERCHEURS, ASSOCIATIONS ET THINK TANKS.....</b>	<b>10</b>

9.1. Chercheurs académiques .....	10
9.2. WWF.....	10
9.3. Institut de la transition foncière (ITF) .....	10
9.4. Institut de la ville et du commerce (IVC).....	10
9.5. Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti).....	10



## **1. Cabinets ministériels**

### **1.1. Cabinet du Premier ministre**

- ◆ M<sup>me</sup> Clothilde Fretin-Brunet, conseillère technique chargée de l'aménagement du territoire ;
- ◆ M<sup>me</sup> Valentine Verzat, conseillère logement.

### **1.2. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

- ◆ M. Danyl Afsoud, directeur de cabinet adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Aude Leday-Jacquet, conseillère chargée de l'aménagement et du développement des territoires.

### **1.3. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche**

- ◆ M<sup>me</sup> Aurélie Vieillefosse, directrice de cabinet adjointe, chargée de la biodiversité, du climat, de la forêt et de la prévention des risques .
- ◆ M<sup>me</sup> Marina Maures, conseillère « planification, gestion durable des forêts, territoires et décarbonation ».

### **1.4. Ministère chargé du logement**

- ◆ M<sup>me</sup> Maï-Caroline Bullier, conseillère « budget et fiscalité » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Coralie Le Bescont, conseillère « urbanisme et aménagement du territoire ».

### **1.5. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

- ◆ M<sup>me</sup> Céline Gruffat, conseillère « budget, transformation, entreprises ».

### **1.6. Ministère chargé des comptes publics**

- ◆ M<sup>me</sup> Ingrid Barrat, conseillère budgétaire ;
- ◆ M<sup>me</sup> Carin Villemot, conseillère chargée des collectivités locales.

### **1.7. Ministère chargé de l'industrie et de l'énergie**

- ◆ M. Jean Langlois-Meurinne, conseiller automobile, batteries et mines ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sarah Teper, conseillère compétitivité de l'industrie, innovation, filière ferroviaire.

## **2. Administrations centrales**

### **2.1. Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

#### **2.1.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

##### **2.1.1.1. Direction de la législation fiscale (DLF)**

- ◆ M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Eve Perennec-Segarra, sous-directrice de la fiscalité locale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Julie Deschênes, cheffe du bureau « fiscalité locale des professionnels » ;
- ◆ M. Benjamin Montaignac, chef du bureau « fiscalité locale des personnes » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Astrid Barré, adjointe au chef du bureau fiscalité du patrimoine et de l'épargne ;
- ◆ M<sup>me</sup> Estelle Bideau, rédactrice au bureau fiscalité du patrimoine et de l'épargne ;
- ◆ M. Vincent Petit, chef du bureau « taxe sur la valeur ajoutée ».

##### **2.1.1.2. Service de la gestion fiscale**

- ◆ M<sup>me</sup> Marina Fages, sous-directrice des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine (GF3) ;
- ◆ M. Antoine Aymond, chef du bureau dépenses de l'État, rémunérations et recettes non fiscales (2FCE2A) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Gladys Tongning, cheffe du bureau publicité foncière et fiscalité du patrimoine (GF3B) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nina Ruymen, adjointe au pôle des recettes non fiscales au bureau 2FCE2A ;
- ◆ M. Julien Fortin, responsable de division au bureau du cadastre (GF3A) ;
- ◆ M. Rémi Tomasena, chargé de mission au bureau GF3A ;
- ◆ M. Cédric Duplantier, chargé des applications de la publicité foncière et de l'enregistrement au bureau de la publicité foncière et de la fiscalité du patrimoine (GF3B).

##### **2.1.1.3. Service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques**

- ◆ M. Rémi Verneau, chef du bureau « gestion et valorisation financières et fiscales locales et hospitalières » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Anne Uteza, inspectrice principale ;
- ◆ M. Thomas Gauvin, inspecteur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Annick Payet, inspectrice ;
- ◆ M. Shani Sainte-Marie, inspecteur.

#### **2.1.2. Direction générale du trésor**

- ◆ M. Adrien Zakhartchouk, sous-directeur des politiques sectorielles ;
- ◆ M. Victor Amoureux, chef du bureau concurrence, numérique et économie du logement ;

## **Annexe V**

- ◆ M. Mathieu Valdenaire, chef de bureau environnement, biodiversité et adaptation au changement climatique ;
- ◆ M<sup>me</sup> Clémence Faivre, adjointe au chef de bureau concurrence, numérique et économie du logement.

### **2.1.3. Direction générale des entreprises**

- ◆ M. Thomas Gouzènes, sous-directeur de la politique industrielle ;
- ◆ M<sup>me</sup> Angélique Palle, cheffe de projet de la territorialisation de la réindustrialisation ;
- ◆ M. Louis Fleuret, directeur de projet réindustrialisation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Louise Crasnier chargée de mission.

### **2.1.4. Direction de l'immobilier de l'État**

#### **2.1.4.1. Direction nationale d'interventions domaniales**

- ◆ M. Alain Caumeil, directeur ;
- ◆ M. Frédéric Laurent, responsable du pôle évaluation.

### **2.1.5. Direction du budget**

- ◆ M. Thomas Espeillac, sous-directeur écologie logement et transports ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Adam, adjointe au chef du bureau du développement durable ;
- ◆ M<sup>me</sup> Adrienne Moreau, adjointe à la cheffe du bureau agriculture.

## **2.2. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche**

### **2.2.1. Direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**

- ◆ M. Damien Botteghi, directeur ;
- ◆ M. Vincent Montrieux, adjoint au directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Céline Bonhomme, sous-directrice de l'aménagement durable ;
- ◆ M. Christophe Suchel, adjoint à la sous-directrice de l'aménagement durable ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Laure Van Qui, adjointe du sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement (FE) ;
- ◆ M. Sébastien Dorlhiac, adjoint du sous-directeur FE ;
- ◆ M. Raphaël Montagner, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement (FE3) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Clara Wolf, cheffe du bureau des études économiques sur le logement (FE5) ;
- ◆ M. Hugo Thierry, chef du bureau de la connaissance et des politiques foncières (AD3) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Florence Comes, adjointe à la cheffe du bureau des aménagements d'intérêt national ;
- ◆ M<sup>me</sup> Célia Moinard, adjointe au bureau de l'aménagement opérationnel ;
- ◆ M. David Pinilt, rédacteur au bureau FE3.

### **2.2.2. Commissariat général au développement durable (CGDD)**

- ◆ M<sup>me</sup> Audrey Coreau, cheffe du service de l'économie verte et solidaire ;
- ◆ M. Tomas Hidalgo, chef du bureau des transports, de l'aménagement et des risques ;
- ◆ M. Nathael Metz, chargé de mission sur l'artificialisation des sols.

### **2.3. Ministère de l'intérieur**

#### **2.3.1. Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)**

- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ◆ M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Séverine Reymund, cheffe du bureau de la fiscalité locale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Pestel, chargée de mission au sein du bureau de la fiscalité locale ;
- ◆ M. Julien Rougé, chef du bureau des concours financiers de l'État.

### **3. Services déconcentrés**

#### **3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne**

- ◆ M. Eric Fisse, directeur ;
- ◆ M. Jérôme Pierre, chef de service ;
- ◆ M. Alexandre Dupont, chef de service.

#### **3.2. Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Bretagne**

- ◆ M. Laurent Paul, responsable division missions foncières et de la fiscalité directe locale ;
- ◆ M. Gwénolé Le Jéloux, responsable du service fiscalité directe locale ;
- ◆ M. Pascal Le Bec, conseiller aux décideurs locaux.

### **4. Opérateurs et établissements publics (hors aménageurs)**

#### **4.1. Cerema**

- ◆ M. Pascal Berteaud, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Karine Debeaune, directrice du département aménagement durable, environnement et territoires.

#### **4.2. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

- ◆ M. Jérémie Almosni, directeur villes et territoires durables ;
- ◆ M. Benjamin Roqueplan, chef de service ;
- ◆ M. Laurent Château, coordinateur national « friches ».

### **4.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

- ◆ M. Éric Étienne, directeur général délégué.

### **4.4. Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

#### **4.4.1. Banque des territoires**

- ◆ M<sup>me</sup> Céline Lains, responsable du plan de sobriété foncière à la direction de l'appui aux territoires ;
- ◆ M. Benjamin Kerignard, directeur d'investissements ;
- ◆ M<sup>me</sup> Céline Denniel, directrice d'investissements ;
- ◆ M<sup>me</sup> Camille Etévé, directrice du pôle industrie, aménagement, développement économique, à la direction de l'investissement ;
- ◆ M. Pierre de Boisdeffre, directeur de projet stratégie et digital ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie Aboulker, responsable du programme action cœur de ville à la direction de l'appui aux territoires.

#### **4.4.2. Services, conseil, expertises et territoires (SCET)**

- ◆ M. Timothée Hubscher, directeur planification et résilience territoriales.

#### **4.4.3. CDC Biodiversité**

- ◆ M. Jean-Christophe Benoit, directeur du développement territorial et de la renaturation ;
- ◆ M. Jean Castaing, chargé de projet ZAN.

### **4.5. Établissements publics fonciers (EPF)**

#### **4.5.1. Groupement des EPF**

- ◆ M. Thomas Welsch, directeur général de l'EPF Vendée ;
- ◆ M<sup>me</sup> Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF Provence Alpes Côte d'Azur ;
- ◆ M. Gilles Gal, directeur général de l'EPF Normandie ;
- ◆ M<sup>me</sup> Catherine Bardy, directrice générale de l'EPF Hauts de France.

#### **4.5.2. EPF de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)**

- ◆ M<sup>me</sup> Florence Hilaire, directrice générale ;
- ◆ M. Aimeric Fabris, directeur général adjoint.

#### **4.5.3. EPF de Bretagne**

- ◆ M<sup>me</sup> Carole Contamine, directrice générale.

#### **4.5.4. EPF de Nouvelle-Aquitaine**

- ◆ M<sup>me</sup> Laurence Rouede, présidente.

#### **4.6. Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)**

- ◆ M. Nicolas Naville, directeur du domaine d'action stratégique « rénovation, fiabilisation de l'acte de construire, innovation » ;
- ◆ M. Antoine Breitwiller, ingénieur recherche et développement.

#### **4.7. Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR)**

- ◆ M. Alain Bénesteau, directeur ;
- ◆ M. Jean-Michel Marchand, directeur adjoint ;
- ◆ M. Julien Déniel, responsable du pôle « données ».

### **5. Aménageurs publics et privés**

#### **5.1. Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE)**

- ◆ M. Yvan Astier, directeur général ;
- ◆ M. Romain Paire, directeur de l'aménagement ;
- ◆ M<sup>me</sup> Émilie Perrot-Meyer, directrice de l'immobilier ;
- ◆ M. David Janin, secrétaire général ;
- ◆ M. Lionel Buisson, agent comptable ;
- ◆ M<sup>me</sup> Séverine Renault, direction de la communication.

#### **5.2. Grand Paris Aménagement (GPA)**

- ◆ M. Stephan de Fay, directeur général.

#### **5.3. Société d'Équipement du Rhône et de Lyon (SERL)**

- ◆ M. Vincent Malfère, directeur général ;
- ◆ M. David Bellanger, directeur de l'immobilier et de l'investissement ;
- ◆ M<sup>me</sup> Camille Fiorucci, directrice de projets.

#### **5.4. Territoires Rennes**

- ◆ M<sup>me</sup> Elisabeth Mazurais, responsable d'opérations d'aménagement.

### **5.5. Citallios**

- ◆ M. Maurice Sissoko, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Elise Dufournier, directrice générale adjointe de Citallia.

### **5.6. Altémed**

- ◆ M. Cédric Tel-Boïma, directeur général adjoint.

### **5.7. La Fabrique de Bordeaux Métropole**

- ◆ M. Jérôme Goze, ancien directeur général.

## **6. Représentants de filières**

### **6.1. Fédération des élus des entreprises publiques locales (EPL)**

- ◆ M. Camille Combes, responsable du département aménagement.

### **6.2. Union nationale des aménageurs (Unam)**

- ◆ M. Nicolas Gravit, président ;
- ◆ M. Charles du Bois Béranger, directeur général.

### **6.3. Fédération des promoteurs immobiliers**

- ◆ M. Didier Bellier-Ganière, délégué général.

### **6.4. Fédération des acteurs du commerce dans les territoires**

- ◆ M. Christophe Noël, délégué général.

### **6.5. France Logistique**

- ◆ M. Maxime Forest, directeur général.

### **6.6. France Industrie**

- ◆ M. Vincent Moulin-Wright, directeur général ;
- ◆ M. Bertrand de Singly directeur général adjoint ;
- ◆ M. Jean-Philippe Thierry, directeur innovation et industrie du futur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Murielle Julien, directrice affaires publiques ;
- ◆ Louis Prunier, chargé de mission affaires publiques et innovation et industrie du futur.

## **6.7. Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement**

- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Gentil, directrice adjointe ;
- ◆ M<sup>me</sup> Eléonore Chambras-Lafuente, chargée de mission activités parlementaires, juridiques et partenariales.

## **7. Parlement**

### **7.1. Sénat**

- ◆ M. Jean-Baptiste Blanc, sénateur du Vaucluse ;
- ◆ M. Hervé Maurey, sénateur de l'Eure.

### **7.2. Assemblée nationale**

- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine Le Feur, députée ;
- ◆ M<sup>me</sup> Constance de Pélichy, députée.

## **8. Collectivités territoriales et associations d'élus**

### **8.1. Association des maires (AMF) de France**

- ◆ M<sup>me</sup> Véronique Pouzadoux, maire de Gannat, coprésidente de la commission aménagement ;
- ◆ M. Laurent Trijoulet, directeur général adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Fourneau, responsable du département « aménagement des territoires ».

### **8.2. Régions de France**

- ◆ M. Frédéric Potier, délégué général ;
- ◆ M. Pascal Gruselle, conseiller affaires européennes et aménagement du territoire ;
- ◆ M. Daniel Leca, vice-président en charge de l'Europe, de la stratégie territoriale et des politiques contractuelles de la région Hauts-de-France et président de la commission déléguée Europe.

### **8.3. Région de Bretagne**

- ◆ M. François-Nicolas Sourdat, directeur général adjoint chargé du pôle « développement territorial » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Quiniou, cheffe du service « aménagement, foncier, habitat » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Catherine Gueguen, cheffe du pôle « planifications territoriales » ;
- ◆ M. Arnaud Degouys, chargé de la planification régionale et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

#### 8.4. France urbaine

- ◆ M. François Claeys, délégué adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Louise Cornillère, conseillère finances publiques locales ;
- ◆ M. Jean-Sébastien Sauvourel, conseiller transition écologique, énergie et urbanisme durable.

#### 8.5. Association des petites villes de France (APVF)

- ◆ M. Sébastien Eugène, maire de Château-Thierry, vice-président ;
- ◆ M. Antoine Ollivier, conseiller et relations presse.

#### 8.6. Intercommunalités de France

- ◆ M. Nicolas Laroche, responsable du pôle « finances et fiscalité » ;
- ◆ M<sup>me</sup> Carole Ropars, responsable du pôle « environnement et aménagement ».

#### 8.7. Métropole de Lyon

- ◆ M<sup>me</sup> Béatrice Vessiller, vice-présidente à l'urbanisme ;
- ◆ M. Sébastien Chambe, directeur général adjoint délégué à l'urbanisme et aux mobilités ;
- ◆ M. Michel Soulas, directeur général adjoint délégué au pilotage et ingénierie administrative et financière ;
- ◆ M. Thomas Dupont, conseiller urbanisme et espace public au cabinet de la Présidence.

#### 8.8. Métropole de Saint-Étienne

- ◆ M. Rémi Dormois, directeur général adjoint en charge du pôle développement urbain ;
- ◆ M<sup>me</sup> Annick Delorme, directrice du développement territorial ;
- ◆ M. Pascal Prémillieu, directeur de la construction, de l'aménagement et du foncier ;
- ◆ M<sup>me</sup> Anne-Sylvie Mirmand, responsable du service aménagement ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nelly Teyssier, direction des finances ;
- ◆ M<sup>me</sup> Delphine Hemmer, cheffe de projet plan local d'urbanisme intercommunal.

#### 8.9. Métropole de Rennes

- ◆ M. Jérôme Bastin, directeur général adjoint chargé du pôle stratégie, développement, aménagement ;
- ◆ M. Jonathan Morice, directeur de l'aménagement urbain et de l'habitat ;
- ◆ M. Nicolas Reynaud, directeur des finances ;
- ◆ M<sup>me</sup> Michèle Le Loir, adjointe au directeur de l'aménagement urbain et de l'habitat ;
- ◆ M. Cyriac Moreau, adjoint au directeur des finances.
- ◆ M. André Chouan, maire de L'Hermitage.

## **9. Chercheurs, associations et *think tanks***

### **9.1. Chercheurs académiques**

- ◆ M. Alexandre Coulondre, chercheur associé à l'université Gustave Eiffel ;
- ◆ M. Vincent Lasserre-Bigorry, ingénieur statisticien et docteur en aménagement et urbanisme ;
- ◆ M<sup>me</sup> Laure Casanova Enault, maître de conférences en géographie et aménagement à l'université d'Avignon ;
- ◆ M. Antoine Grandclement, maître de conférences en géographie et aménagement à l'université d'Aix-Marseille ;
- ◆ M. Rémi Delattre, doctorant à l'université d'Avignon ;
- ◆ M. Alban Thomas, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) ;
- ◆ M. Laurent Piet, ingénieur de recherche en économie à l'Inrae ;
- ◆ M. Romain Melot, directeur de recherche en sociologie à l'Inrae ;
- ◆ M<sup>me</sup> Louise Phung, doctorante au centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER).

### **9.2. WWF**

- ◆ Mme Louise Vaisman, chargée de plaidoyer sénior villes et territoires durables.

### **9.3. Institut de la transition foncière (ITF)**

- ◆ M. Jean Guiony, président ;
- ◆ M<sup>me</sup> Margot Holvoet, déléguée générale ;

### **9.4. Institut de la ville et du commerce (IVC)**

- ◆ M. Pascal Madry, directeur.

### **9.5. Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti)**

- ◆ M. Marc Kaszynski, président.
- ◆ M<sup>me</sup> Sarah Dubeaux, déléguée générale.

**PIÈCE JOINTE**

**Lettre de mission**





**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le

**Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

**Le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

**La ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche**

à

Monsieur Paul DELDUC  
Chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Madame Catherine SUEUR  
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances (IGF)

**Objet : mission relative aux conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement du territoire**

La loi n° 2021-1104 dite « Climat et résilience », modifiée par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, fixe une trajectoire nationale de sobriété foncière et ses modalités de territorialisation dans les schémas régionaux de planification et les documents d'urbanisme locaux. La mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » à 2050 est susceptible de faire évoluer en profondeur, à cette échéance, l'économie de l'aménagement du territoire, et en particulier celle de l'aménagement foncier. Nous devons pouvoir anticiper ces évolutions et adapter les outils traditionnels de ces politiques.

L'article 9 de la loi du 20 juillet 2023 prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement présentant « *l'ensemble des outils fiscaux qui incitent à l'artificialisation des sols et contreviennent ainsi à l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols* » ; ce même rapport doit faire état « *des outils fiscaux, locaux et nationaux, pouvant être mobilisés pour inciter à ne pas artificialiser les sols ou à renaturer des espaces artificialisés* » et chiffrer « *les pertes de recettes ou les dépenses supplémentaires induites par les propositions formulées* ».

C'est dans ce contexte que je souhaite que vos services puissent me faire des propositions tenant aux conséquences fiscales et financières de la mise en œuvre du ZAN, en particulier pour les collectivités locales.

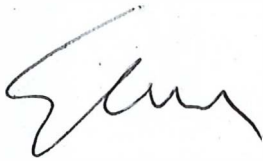
## Pièce jointe

S'agissant de la fiscalité, ce travail doit permettre d'objectiver le caractère potentiellement « artificialisant » de certains impôts existant et d'identifier en conséquence les leviers à activer pour mettre la fiscalité, notamment locale, en cohérence avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation. Cette mise en cohérence devrait permettre de mieux mobiliser la fiscalité pour préserver le foncier non bâti, optimiser l'utilisation du foncier bâti par le recyclage des friches et inciter à des modèles de construction plus sobres en foncier. Vous veillerez à mettre en lumière l'ensemble des conséquences de ces évolutions sur les ressources des collectivités et à proposer les mesures permettant d'en assurer la neutralité financière pour ces dernières.

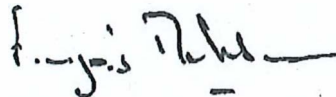
S'agissant des outils de compensation foncière, le travail de vos inspections devra permettre d'étudier les modalités selon lesquelles pourraient être mis en place des outils de compensation foncière (du type « agences de compensation » ou « fonds de compensation ») visant à concilier poursuite du développement territorial et respect des objectifs en matière de sobriété foncière. Vous examinerez la viabilité à terme de ce type d'outils et vous mettrez en lumière les conditions économiques, financières, juridiques et opérationnelles de leur mise en place par les collectivités publiques.

Vous pourrez examiner tout autre aspect du sujet qui permettrait de nous éclairer sur les conséquences à terme de la mise en œuvre de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement du territoire. Le champ des recommandations pourra ainsi appréhender les leviers non fiscaux pour favoriser un mode d'aménagement plus sobre en foncier, favorisant la densification urbaine, la résorption des dents creuses et l'utilisation des friches ou leur renaturation. Les pratiques vertueuses des collectivités et les nouveaux modèles d'affaires permettent d'ores et déjà de limiter l'artificialisation, sans que les conditions de réussite et de déploiement n'aient été encore analysées, pourront ainsi être identifiées.

Vous consulterez dans le cadre de vos travaux la mission sénatoriale de contrôle relative à la mise en application du « Zéro artificialisation nette » et la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur l'artificialisation des sols. Afin de réaliser cette mission dans un délai de trois mois, vous pourrez vous appuyer sur la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la Direction de la législation fiscale (DLF), la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ainsi que sur le CEREMA.



Éric LOMBARD



François REBSAMEN



Agnès PANNIER-RUNACHER

## Annexe : bibliographie

### Propositions des parties prenantes

2024, Fondation pour la nature et l'homme, *Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux*

2023, Association des maires de France, *Financer le ZAN. Les 20 propositions de l'AMF pour répondre aux besoins des communes et intercommunalités<sup>1</sup>*

2023, Intercommunalités de France, *Mettre la fiscalité au service du ZAN*

2023, Conseil économique, social et environnemental (CESE), *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?*

2023, Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente (rapport n°4 enjeux environnementaux)*

2022, Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN<sup>2</sup>*

2022, Sénat (Blanc J.-B.), *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*

### Rapports remis au Gouvernement

En cours, IGEDD, *Valorisation et optimisation des outils fonciers pour la protection et la restauration de la biodiversité*

En cours, Plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité 2030

2021, Commission « Rebsamen » pour la relance durable de la construction de logements, *Rapport remis au Gouvernement*

2019, Comité pour l'économie verte, *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols*

2019, France Stratégie, *Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*

### Rapports et documents techniques

2023, DGALN, *Guide synthétique et fascicules « zéro artificialisation nette »*

2022, *Audition de la DGALN par le CPO sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif ZAN*

2022, Cabinet Michel Klopfer, *Constat et préconisations en matière de fiscalité locale concernant les objectifs de décarbonation du secteur de l'aménagement*

2022, Ressources Consultants Finance (Eric Julla), *Propositions pour la feuille de route de décarbonation de la chaîne de valeur de l'aménagement. Moduler les DMTO en fonction de la qualité énergétique des logements (DPE)*

2022, Latournerie Wolfrom Avocats, *Feuille de route décarbonation de l'aménagement. Observations sur les mécanismes fiscaux incitatifs/dissuasifs*

2021, *Audition de la DGALN par le Sénateur Jean-Baptiste Blanc sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte des objectifs ZAN*

2021, CEREMA, *Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier*

<sup>1</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/financement-du-zan-lamf-formule-vingt-propositions>

<sup>2</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/62103>