

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

La trajectoire de « zéro artificialisation nette » (ZAN), fixée par la loi Climat et Résilience, transforme en profondeur le modèle économique de l'aménagement, historiquement fondé sur l'extension urbaine à moindre coût.

Si la transition vers un aménagement plus sobre, reposant sur l'optimisation du foncier déjà artificialisé, aura un impact négligeable sur les recettes des collectivités, elle générera en revanche des coûts supplémentaires dont certains devront être portés par la puissance publique.

Pour garantir l'équilibre économique de ce nouveau modèle, la mission recommande d'une part la mise en place d'un fonds de soutien à la sobriété foncière, alimenté par de nouvelles recettes fiscales, et d'autre part des mesures complémentaires pour limiter ces coûts supplémentaires, au premier rang desquelles la densification des opérations d'aménagement.

La loi Climat et résilience de 2021 a introduit l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050

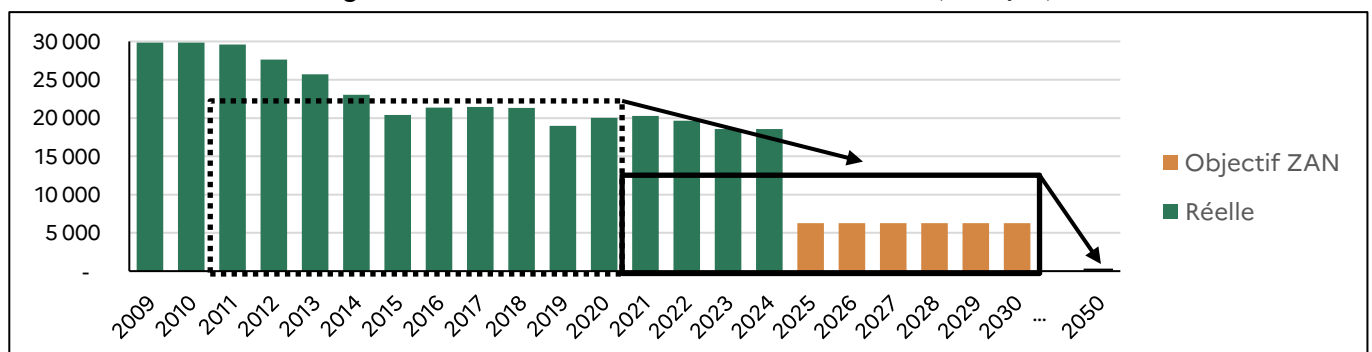
Issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, la loi Climat et résilience constitue un texte majeur pour la préservation des sols et de la biodiversité, par la réduction de l'étalement urbain.

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 (cf. figure 1). Une première tendance à la baisse de consommation d'ENAF s'observe à l'échelle nationale depuis 2015, avec une stabilisation à 20 000 ha/an, contre 30 000/an en 2010).

Par ailleurs, 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 et non plus par consommation de nouveaux espaces.

La trajectoire de sobriété foncière implique d'atteindre, à terme, 100 % de production bâtie sur du foncier déjà urbanisé. La satisfaction des besoins en logements, en équipements et en activités économiques passe donc par une intensification du renouvellement urbain et l'exploitation des différents gisements fonciers existants, y compris dans les territoires péri-urbains et ruraux où le rythme d'artificialisation des sols demeure supérieur à l'augmentation de la population.

Figure 1 : Consommation annuelle d'ENAF en France (en ha/an)



Source : Cerema.

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

Le ZAN aura un impact négligeable sur les recettes des collectivités territoriales

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. En outre, l'essentiel de la fiscalité locale est fondé sur les stocks bâtis, et non sur les flux. La dépendance financière des collectivités à la construction neuve est donc faible.

En effet, moins d'1 % des recettes annuelles de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) du bloc communal sont liées aux constructions neuves en extension urbaine (période 2011-2021). Or, la TFPB constitue la principale composante de la fiscalité locale, quelle que soit la densité de population (cf. figure 2).

L'effort accru de renouvellement génèrera des coûts supplémentaires, qui devront notamment être portés par les collectivités territoriales

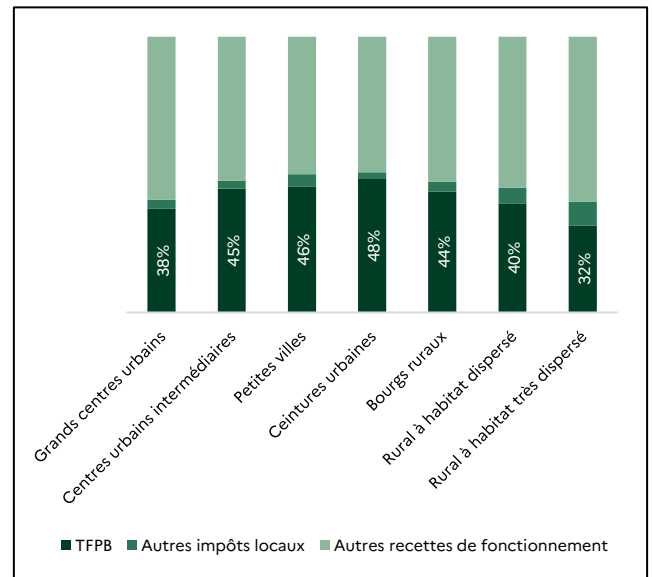
La trajectoire de sobriété foncière ne limite pas en tant que telle l'activité de construction, elle la réoriente sur le « déjà-là ». L'effort accru de renouvellement génèrera en conséquence des coûts supplémentaires pour la puissance publique et en particulier pour les collectivités territoriales, dès lors que les opérations de renouvellement urbain sont presque toujours déficitaires.

750 k€ / ha déficit moyen d'une opération en renouvellement urbain

≈ 30 % part de subventions publiques dans les recettes d'opérations de renouvellement urbain (moyenne)

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 en limitant largement la mobilisation complémentaire de friches.

Figure 2 : Décomposition des recettes de fonctionnement du bloc communal



Source : Mission d'après fichier REI.

En multipliant cet effort par le déficit moyen des opérations en renouvellement observé, le coût de cet effort supplémentaire de renouvellement urbain serait ainsi compris entre 0 et 3,4 Md€ par an jusqu'en 2031.

3,4 Md€/an Surcoût si aucun effort sur la densification

0,8 Md€/an Surcoût si effort modéré sur la densification des opérations (x2 en extension | x1,1 en renouvellement)

0 Md€/an Surcoût si effort important sur la densification des opérations (x3 en extension | x1,2 en renouvellement)

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 quantification 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 complexifieront la mise en œuvre de la trajectoire de sobriété foncière sur l'ensemble du territoire.

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

Les propositions de la mission visent à atteindre quatre finalités

Il est nécessaire de mettre en place des outils visant à garantir l'équilibre économique de l'évolution du 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 réglementaire, 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 supplémentaires en allégeant les coûts d'acquisition et de remise en état du foncier et en favorisant le portage en amont des opérations ;
- **finalité n° 4** : renforcer le pilotage de la politique publique et de sa territorialisation, avec un accompagnement renforcé des collectivités du bloc communal en déficit d'ingénierie

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.

Les propositions de la mission portent d'une part sur la création d'un fonds de soutien à la sobriété foncière et d'autre part sur la mise en place de mesures visant à limiter les coûts du renouvellement urbain.

Proposition : Création d'un « 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 fonds 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. Différentes mesures favoriseraient la mise en œuvre de projets et opérations de renouvellement urbain. **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.**

Les propositions

Fonds de soutien à la sobriété foncière

Pour prendre en charge une partie du surcoût

Mesures complémentaires au fonds de soutien

Pour limiter les coûts

Financé par un ensemble de mesures fiscales (pouvant représenter jusqu'à 790 M€ par an)

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

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.

Six mesures fiscales pourraient ainsi permettre de dégager environ 790 M€ par an

Proposition : 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

Recettes attendues : 40 M€ par an

Proposition : Généralisation à l'ensemble du territoire de la taxe sur les friches commerciales

Recettes attendues : 70 M€ par an

Proposition : Élargissement du périmètre de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux entrepôts commerciaux

Recettes attendues : 170 M€ par an

Proposition : Institution

1/d'une surtaxe de taxe foncière (TFPB) pour les propriétaires de foncier commercial

OU 2/ d'une quote-part imposable d'impôt sur les sociétés (IS) sur la dépense fiscale applicable aux sociétés d'investissement immobilier côté (SIIC)

Recettes attendues : 110 M€ par an

Proposition : Fusion des deux taxes (TTC et LMA) sur les cessions de terrains nus rendus constructibles, assiette et taux relevés

Recettes attendues : 230 M€ par an

Proposition : Institution d'une surtaxe d'aménagement sur les opérations en extension

Recettes attendues : 170 M€ par 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 les territoires le nécessitant, 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.

Plusieurs mesures complémentaires au fonds de soutien à la sobriété foncière visent à limiter les surcoûts engendrés, parmi lesquelles :

Proposition : Instaurer une densité minimale de construction, par secteur, dans les documents d'urbanisme

Proposition : Créer un droit de préemption urbain « hors projet » ayant pour objet la régulation des marchés du foncier

Proposition : Pérenniser la mesure de recyclage des friches du fonds vert et modifier le code de l'environnement pour engager la responsabilité de la maison-mère pour les coûts de dépollution

Proposition : Refondre le document de politique transverse aménagement et rendre obligatoire la prise en compte de la sobriété foncière dans les études d'impact des lois

Proposition : Élargir 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.