

Note ouverte à la co-construction citoyenne

Deux priorités pour réussir le Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

*La réduction des logements vacants et
la fiscalité sur le non bâti*

Novembre 2024

SYNTHÈSE

La lutte contre l'artificialisation des terres est essentielle pour la réussite de la transition écologique. Dans notre pays, la surface moyenne d'un département est artificialisée tous les 10 ans. Un tel rythme est non seulement néfaste à notre agriculture, mais a aussi des conséquences très négatives sur la biodiversité, dont la diminution rapide est très préoccupante. Les sols abritent plus d'un quart de la biodiversité mondiale. Ils assurent des fonctions essentielles comme le stockage du carbone, la régulation du cycle de l'eau ou la production de biomasse.

Depuis 2021, l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) est fixé par la loi, avec un calendrier et des étapes. Des dispositions ont été prises pour intégrer ces préoccupations aux règles et plans d'urbanisme. Mais les mesures prises sont contestées, comme le montrent les travaux du Sénat, notamment un récent rapport sur ce sujet. Leur atténuation ou leur report aboutirait à une remise en cause de la possibilité même d'atteindre l'objectif.

Ces règles pourraient en revanche être complétées par des mesures sur les différents autres outils qui peuvent contribuer à atteindre cet objectif. La terre et son usage ont marqué l'histoire de notre pays. Le droit de propriété constitue un des éléments fondateurs de la révolution française. Mais, plus largement, il s'agit de contribuer à réduire les gaspillages de terres qui interviennent dans leur mode d'utilisation.

Cette note vise ainsi à traiter, de manière non exhaustive, de deux domaines indispensables pour limiter l'artificialisation des sols : la réduction du nombre de logements vacants et l'adaptation de la fiscalité sur le non bâti. Ces deux sujets, peu évoqués dans le débat et les politiques publiques, mériteraient de donner lieu à des mesures fortes.

La note critique le projet d'extension du prêt à taux zéro aux territoires dont le marché immobilier est détendu.

PROPOSITIONS

Dans cette perspective le groupe de travail porte trois propositions :

- # 1** Donner une vraie priorité à **une réduction du nombre de logements vacants**, avec une **politique volontariste, fiscale et financière**, et une **amélioration de la rentabilité locative** des logements anciens.
- # 2** Prévoir une **disparition progressive de la fiscalité sur les terres non bâties à dimension écologique**.
- # 3** Introduire des **dispositions fiscales innovantes pour protéger les terres agricoles** de l'artificialisation.



Signataires

- **Bertille Antolin**, chargée de mission à La Fabrique Ecologique
- **Géraud Guibert**, Président de La Fabrique Ecologique
- **Guillaume Sainteny**, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Grand Témoin

- **Thomas Uthayakumar**, directeur programme et plaidoyer de la Fondation pour la Nature et l'Homme, co-auteur du rapport « Zéro Artificialisation Nette : quels financements ? »

Relecture

Cette note a été discutée par le Comité de lecture de La Fabrique Écologique, composé de **Nicolas Blanc, Gildas Bonnel, Elyne Etienne, Géraud Guibert, Sandrine Maisano, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid**.

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Écologique.

Première publication : Conformément aux règles de La Fabrique Écologique, cette première publication est mise en ligne sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr) pour faire l'objet d'une co-construction citoyenne. Chacun peut contribuer à son élaboration, les amendements et les propositions pouvant être intégrés lors d'une deuxième publication de la note à intervenir dans les prochains mois.



Sommaire

Introduction	2
I. L'indispensable réduction du nombre de logements vacants.....	4
I. Les logements vacants, un apport potentiel important	4
II. La réduction de la vacance de logement, impensée des politiques et du débat public .	5
II. La nécessaire réduction de l'écart fiscal entre les terres bâties et non bâties.....	8
I. Une faible rentabilité des terres agricoles en France.....	8
II. ... aggravée par la fiscalité sur les terres non bâties	9
Conclusion.....	12
Annexe I	13
Annexe II.....	14



Introduction

De l'UE¹ à la profession agricole, chacun admet que le rythme d'artificialisation des terres est insoutenable. Elle constitue un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité², et l'étalement urbain favorise les émissions de gaz à effet de serre (GES). Il est donc important d'adapter la fiscalité des terres agricoles et des espaces naturels à cette priorité.

L'objectif de ZAN apparaît pour la première fois en France dans le plan biodiversité 2018-2024. En 2021, la loi Climat et résilience intègre un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050. Cet objectif est aligné sur celui de la feuille de route de l'UE « pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources » de 2011. Ce document prévoit de « supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée ».

L'artificialisation des sols est définie dans la loi Climat et résilience 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 ». Il s'agit de la dégradation des espaces naturels, agricoles et forestiers par l'activité humaine. L'artificialisation « nette » est « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés »³. Ainsi, la loi Climat et résilience vise d'ici 2050 un équilibre entre surface de sols artificialisés et surfaces renaturées, et, d'ici 2031 un maximum d'artificialisation égal à 50 % du nombre d'hectares artificialisés entre 2011 et 2021.

Atteindre ces objectifs nécessite de réduire fortement l'artificialisation des terres. Mais cette réduction est difficile à mettre en œuvre, notamment car elle peut se heurter à des habitudes ou à des projets de nombreux acteurs et de secteurs d'activité. Elle peut affecter par exemple les communes rurales qui ont besoin de revitaliser leur économie, ce qui nécessite de construire de nouveaux logements et infrastructures de services.

En 2023, une nouvelle loi dite ZAN vise à « faciliter la mise en œuvre dans les territoires des objectifs de zéro artificialisation nette ». Ce texte apporte quelques assouplissements par rapport à la loi de 2021. Il prévoit notamment une enveloppe minimale d'un hectare à artificialiser entre 2021 et 2031 pour chaque commune. Il précise que la consommation d'espace attachée aux projets d'envergure nationale ou européenne n'est pas comptabilisée dans les enveloppes de surface pouvant être artificialisée des régions, mais dans un forfait national à part, fixé à 12 500 hectares pour la période 2021-2031. Les modalités de déclinaison dans les documents d'urbanisme de l'objectif du ZAN restent néanmoins contestées, comme le montre un récent rapport du Sénat⁴.

De leur côté, la réflexion et les décisions ont peu avancé sur les différents autres outils qui, au-delà de la planification de l'usage des sols, permettraient d'enrayer la croissance de l'artificialisation. Il n'a par exemple été effectué aucun bilan complet des politiques publiques qui aboutissent à un encouragement

¹ Agence européenne pour l'environnement. (2019). *Terres et sols en Europe – Du béton urbain à perte de vue ?* Commission Européenne. (2012). *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*. Document de travail. doi: 10.2779/79012 ; Commission européenne. (2020). *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies*. Communication de la Commission européenne. Bruxelles.

² IPBES. (2019). *Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques - Résumé à l'intention des décideurs*. Secrétariat de l'IPBES.

³ LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1) (J.O. du 24 août 2021).

⁴ Celui-ci plaide par exemple pour « Lever temporairement et de manière ciblée la contrainte « ZAN » pour faire face à l'urgence de la crise du logement » <https://www.senat.fr/rap/r24-019/r24-0194.html>



de l'artificialisation. C'est aussi le cas pour l'impact des règles fiscales ou d'octroi de subventions publiques, qui ont pourtant une puissante capacité d'inciter ou de freiner certaines pratiques, notamment en matière de développement de projets.

La Fabrique Ecologique a publié en 2021 une note sur l'artificialisation des sols⁵. Ce document énumère notamment les dispositifs fiscaux qui encouragent l'artificialisation et n'incitent pas à la sobriété foncière, mais n'analyse pas ces questions afin d'en faire découler des recommandations précises.

L'objectif de cette note est de traiter deux outils prioritaires pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, la réduction du nombre de logements vacants et la fiscalité sur le non bâti. Ces deux domaines sont très peu abordés dans le débat et les politiques publiques. Il est pourtant essentiel, pour la réussite de l'objectif de ZAN, que les mesures à prendre ne se résument pas à des exigences d'urbanisme, mais réforment aussi les instruments publics qui incitent au contraire à l'artificialisation.

⁵ https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2021/10/note-artificialisation-LFE-VP_13.10.21.pdf



I. L'indispensable réduction du nombre de logements vacants

L'habitat couvre un peu plus de 40 % des sols artificialisés. Les difficultés de logement entraînent une forte demande de logement social ou privé. La note de La Fabrique Ecologique de 2021 analyse longuement le mauvais ciblage des aides à la pierre, qui a eu tendance à favoriser l'étalement urbain. Celui-ci risque malheureusement de s'aggraver dans l'avenir compte tenu des projets d'extension du prêt à taux zéro (PTZ) à l'ensemble du territoire et non seulement aux régions en tension sur le marché immobilier. Cette mesure, si elle était confirmée, constituerait une incitation évidente à l'étalement urbain et donc à l'artificialisation.

Compte tenu des difficultés de logement, le débat public actuel met l'accent sur les besoins en construction neuve, mais très peu sur la vacance de logements et sur l'occupation du stock de logements existant. L'ampleur de ce phénomène mériterait pourtant une vraie politique publique, permettant de concilier la mise à disposition de logements et la lutte contre l'artificialisation.

I. Les logements vacants, un apport potentiel important

3,1 millions de logements sont vacants en 2023 en France hors Mayotte, soit 8,2 % des logements⁶. Depuis 1990, le nombre de logements vacants a augmenté de 60 %, et entre 2005 et 2023, leur nombre a augmenté 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements⁷. Il ne s'agit pas simplement d'habitats vacants quelques mois en vue d'une vente ou d'une mise en location : près de 1,2 million de logements sont vacants pour plus d'un an et 275 000 depuis plus de 8 ans⁸.

Cette augmentation pourrait s'aggraver avec les dispositions récentes pour les passoires thermiques. L'interdiction depuis janvier 2023 de nouveaux contrats de location dans ces logements (au-dessus d'un niveau de consommation d'énergie finale de 450 kWh/m²) ne règle pas par exemple deux des principales difficultés : le manque de moyens suffisants chez de nombreux ménages propriétaires à revenus modestes pour financer des travaux parfois importants, laissant un reste à charge substantiel malgré les subventions publiques ; le temps de retour sur investissement de ces travaux, trop long.

Cette situation comporte ainsi le risque d'accroître encore la vacance des logements, faute de possibilité de faire des travaux. Elle risque aussi de contrecarrer les efforts de diminution du rythme d'artificialisation. Car, même en cas d'urbanisme plus dense, une partie des logements neufs nécessitée par la non occupation des logements existants sera construite sur des sols précédemment non bâtis.

⁶ Un logement vacant est défini par l'Insee comme un logement inoccupé se trouvant dans l'une de ces situations : proposé à la vente ou à la location ; déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ; en attente de règlement de succession ; conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ; sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.).

⁷ Les logements vacants entre 1990 et 2022 selon les territoires | Insee. (s. d.).

⁸ MTECT, Datalab, Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques, décembre 2023.



Un autre facteur qui agit sur la vacance des logements est la faible rentabilité dans notre pays de l'investissement immobilier locatif. La rentabilité brute est inférieure à celle de nos pays voisins⁹, et la fiscalité de l'immobilier y est le plus souvent plus forte, en particulier par rapport à l'Allemagne. Cette caractéristique ne facilite pas la réduction du nombre de logements vacants.

La vacance de longue durée s'applique souvent à des catégories de logements qui peuvent être mal situés géographiquement (peu de demande), insalubres, vétustes, en situation d'héritage ou d'indivision, ou, plus rarement, conservés pour attendre une hausse du prix de vente. La vacance de courte et moyenne durée concerne des zones dans lesquels il y a plus de demande, avec une remise sur le marché plus facile, mais sa réduction permettrait là aussi de diminuer les besoins en nouveaux logements. Ce sont donc bien sur ces deux catégories de vacances qu'il faut agir mais via des politiques publiques différentes, adaptées à ces différents cas.

Une des caractéristiques importantes de la vacance est son niveau très différent en fonction de la situation géographique. Elle est nettement plus forte dans les régions à faible densité, à faible dynamisme géographique et dans lesquelles le marché immobilier est peu tendu, par exemple dans le nord-est et le centre de la France. Elle est plus faible en région parisienne, dans le sud-est et sur le littoral.

La croissance de la vacance résidentielle contribue à augmenter les besoins en construction neuve, et donc à artificialiser davantage. Selon un rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) de 2018, si on parvenait à valoriser 80 % du stock de logements vacants pour les besoins de l'habitat, le gisement d'économie serait de 5 années d'artificialisation due aux logements ou de 2,5 années d'artificialisation tous usages confondus. Le CGDD précise que même si, en réalité, ce gisement n'est pas mobilisable dans de telles proportions, les économies effectuées seraient importantes¹⁰. Outre la question de l'artificialisation des espaces naturels, la construction neuve est très consommatrice de ressources et émettrice de gaz à effet de serre.

Ce même raisonnement s'applique au domaine du logement social. La Cour des comptes rappelle qu'une réduction d'un point du taux de vacance des logements sociaux représenterait l'équivalent de 47 000 logements sociaux supplémentaires mis à la location par an sans aucun coût pour la collectivité.¹¹

Le marché de l'immobilier est séparé entre construction du neuf et rénovation de l'ancien. En France, les acteurs de ces deux marchés sont sensiblement différents. Les conditions économiques, fiscales et d'organisation du secteur font que la rentabilité de la construction neuve et de la promotion immobilière de la construction est plus élevée que celle de la rénovation de l'ancien. Pourtant, vu l'importance du stock de logements existants, les tendances démographiques et la volonté de sobriété foncière, dans l'avenir, une part croissante du chiffre d'affaires du marché immobilier français résidera dans la rénovation de l'ancien tandis que la construction neuve représentera une part moindre. Il est donc dans l'intérêt des acteurs économiques du secteur de la construction neuve de se diversifier dans l'ancien comme l'ont déjà fait certains de leurs homologues étrangers. Il revient aux pouvoirs publics d'aider ces acteurs à se diversifier dans la rénovation de l'ancien de façon à ce que se mette en place une véritable « industrialisation » de la rénovation de l'ancien qui ferait baisser ses coûts.

La mise à disposition de logements est un enjeu social important. La Fondation Abbé Pierre estime à 400 000 par an le nombre de logements à créer pendant 10 ans pour combler les besoins en logements sociaux, résorber le mal-logement et réduire le montant des loyers en détendant le marché des zones tendues. La réduction de la vacance limite l'artificialisation tout en permettant de résorber la situation d'une partie des 4,2 millions de personnes mal logées. Son double impact social et environnemental devrait en faire une priorité.

⁹ Voir par exemple <https://www.globalpropertyguide.com/rental-yields>

¹⁰ Thema "Objectif ZAN". Commissariat général au développement durable., 2018.

¹¹ Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2017.



II. La réduction de la vacance de logement, impensée des politiques et du débat public

Ce n'est pourtant pas le cas. Le gaspillage que représente l'existence de logements vacants qui en dehors de ses inconvénients sociaux et environnementaux rappelés ci-dessus, correspond en termes économiques à une sous-utilisation d'une infrastructure existante sur une longue durée n'a pas donné pas lieu jusqu'à présent à des mesures de politique publique suffisamment efficaces. Des mesures volontaristes de réquisitions sont certes intervenues en 2001 et puis en 2012, mais ont montré très vite des résultats modestes au regard des moyens engagés¹². Les évaluations¹³ montrent ainsi qu'il vaut mieux utiliser la réquisition comme une réponse ultime dans le cadre d'une « procédure graduée d'échange avec le propriétaire », plutôt que par des vagues successives de portée générale.

D'autres initiatives ont été prises ces dernières décennies, en particulier pour la rénovation des logements, et en s'efforçant de mobiliser les collectivités locales, mais avec des résultats de fait limités. Le réseau national des collectivités locales contre le logement vacant (RNCLV) a publié un guide de lutte contre la vacance. Un plan national de lutte contre les logements vacants a été finalisé en 2020, avec des orientations assez vagues : développer les outils de recensement, mobiliser d'autre forme de logements, conduire des démarches pilotes, agir dans les villes moyennes dans le cadre du programme Action Cœur de Ville, ... Le programme d'expérimentation nationale « Territoires pilotes de sobriété foncière (TPSF) » lancée sur 7 territoires vise à identifier les situations qui permettraient de créer du logement sans artificialiser et de construire des projets de démonstration.

A l'inverse, d'autres mesures de politique publique ont été adoptées sans prendre en compte leur impact sur la vacance. La taxe d'habitation faisait contribuer au budget communal tous ses habitants. Les rentrées qu'elle procurait fournissait une incitation financière directe pour les élus à lutter contre la vacance des logements de leur commune. La suppression de la taxe d'habitation fait que, aujourd'hui, un logement rapporte autant en taxes à une commune qu'il soit occupé ou vacant. L'incitation des élus à lutter contre la vacance a donc été diminuée.

L'analyse du rapport de la FAP¹⁴ et de la FNH¹⁵ sur les logements vacants et le ZAN¹⁶

L'analyse rappelle les données du ministère de la Transition Écologique. Elle montre notamment que les logements vacants sur une longue durée sont le plus souvent aussi ceux où le confort est le plus médiocre et sont situés dans les localités où le marché immobilier est le plus détendu. Il montre la grande variété des types de logements et des situations, avec deux extrêmes : le multi-propriétaire qui n'a pas besoin des revenus locatifs, et le ménage modeste qui hérite d'un bien qu'il n'a pas les moyens de rénover. Il considère donc qu'accroître la fiscalité des logements vacants de la même manière sur les propriétaires aisés et modestes n'est ni adapté ni juste. Outre l'accroissement des aides à la rénovation, le rapport fait sur les logements vacants deux propositions, de nature fiscale :

- Fusionner les deux taxes existantes pour en faire une taxe obligatoire dans toutes les communes, dont le produit leur reviendrait, avec un pouvoir de taux confié aux élus. Faire varier les fourchettes de taux en fonction de la tension sur le marché immobilier.

¹² IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

¹³ Rapport du CGEDD, 2016.

¹⁴ Fondation Abbé Pierre

¹⁵ Fondation pour la nature et l'homme

¹⁶ Rapport « Réduire le ZAN en réduisant le mal logement, c'est possible », mars 2024 : https://www.fondation-abbepierre.fr/sites/default/files/2024-03/FNH-FAP_Rapport%20ZAN-Logement.pdf



- Rendre cette taxe sur les logements vacants progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de biens vacants détenus (et du nombre de mètres carrés cumulés) par un propriétaire.

Les propriétaires peuvent être soumis à une des deux taxes sur les logements vacants.

- La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) applicable dans une liste de communes de plus de 50 000 habitants fixée par décret¹⁷ (1 136 communes en 2023). Il s'agit d'appliquer cette taxe dans les endroits où le marché immobilier est en tension.
- La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), facultative, pouvant être instaurée par les communes où la TLV n'est pas appliquée et par les EPCI disposant d'un plan local de l'habitat et où les communes n'ont pas déjà instauré cette taxe. 5447 communes ont instauré cette taxe en 2023 sur les 28 825 communes éligibles.

Comme le remarque l'étude de la FAP et de la FNH, ces taxes n'ont pas permis de diminuer le nombre de logements vacants. Elles sont en effet d'un niveau relativement faible par rapport à la plus-value potentielle que peut constituer parfois le fait d'attendre pour vendre au meilleur prix. Elles n'ont pas d'effet sur les propriétaires qui n'ont pas les ressources financières pour engager des travaux de rénovation. Elles ne permettent pas de diminuer le temps de retour sur investissement et d'accroître la rentabilité locative, déterminants majeurs de la rénovation.

Proposition n°1 : Donner une vraie priorité à une réduction du nombre de logements vacants, avec une politique volontariste, fiscale et financière et une amélioration de la rentabilité locative des logements anciens

Une panoplie d'outils existe pour mieux accompagner les propriétaires (assistance juridique, garantie des loyers, primes à la location conventionnée sociale...). Des mesures plus coercitives peuvent être utilisées, par exemple des procédures d'injonction aux travaux ou d'expropriation. En matière fiscale, les collectivités locales peuvent décider, dans certains cas, d'une taxe d'habitation sur les logements vacants¹⁸ (cf. supra).

De nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour fusionner la TLV et la THLV et en faire une taxe obligatoire pour toutes les communes¹⁹. Il n'y a cependant pas de raison de mettre en place cette taxe dans les endroits où le marché immobilier est détendu. Puisqu'il n'y a pas de demande dans ces régions, cette taxe n'y aurait que peu d'effet. En outre, cela serait socialement injuste car les données montrent que les logements vacants en territoire détendus sont plus souvent détenus par des ménages modestes que ceux en territoire tendus.

Au-delà, l'État et les collectivités locales disposent de plusieurs leviers d'action pour lutter contre la vacance. L'objectif doit être d'améliorer la rentabilité locative afin d'inciter les propriétaires à remettre plus vite leurs biens en location. Une nouvelle politique plus globale se fonderait ainsi sur cinq points :

- La fusion des deux taxes existantes, avec une exonération dans les territoires où le marché immobilier est détendu. Dans ces régions, les aides à la construction du neuf (Pinel, PTZ etc) pourraient être supprimées. Elles rendent moins cher, comparativement, la construction du neuf,

¹⁷ Le dernier en date à l'écriture de ces lignes est le Décret n°2023-822 du 25 août 2023 (J.O. 26 août 2023).

¹⁸ Brun, G., Lambrou, C., Pflieger, P., Briot, R., & Mathivet, S. (2018). *Vacance des logements : stratégies et méthodes pour en sortir*. ANAH, Eurométropole de Strasbourg.

¹⁹ par exemple avec un taux d'imposition varierait en fonction du nombre de biens vacants détenus et du nombre de mètres carrés cumulés par un propriétaire.



ce qui est regrettable du point de vue social comme de l'environnement comme des finances publiques.

- Le taux de la nouvelle taxe serait fixé au plan national et le produit continuerait à être versé aux collectivités locales. Il serait très fortement augmenté pour une personne propriétaire de deux logements ou plus. Le taux pourrait par exemple être triplé. Ce dispositif permettrait d'éviter que soit concerné un petit propriétaire avec peu de moyens, et bénéficiant par exemple seulement d'un logement à la suite d'une succession. Le multipropriétaire disposant en revanche de nombreux logements vacants et ayant la tentation d'attendre pour vendre y serait en revanche soumis ;
- Le produit de cette majoration serait affecté à un fonds géré par l'ANAH et destiné en priorité à aider les propriétaires de logements vacants à revenu modeste à effectuer les travaux nécessaires de rénovation dont le produit leur reviendrait.
- Ces logements pourraient bénéficier, dans certaines conditions de revenu du propriétaire, d'une exonération durant 5 ans des revenus locatifs après une rénovation lourde sur un bien vacant depuis plus de 2 ans. Cette mesure pourrait ne concerner que les logements vacants à la date du vote de la loi voire du dépôt du texte de loi pour éviter les effets d'aubaine ;
- Ces dispositions seraient accompagnées d'une politique beaucoup plus volontariste d'aménagement du territoire. Il est indispensable de ce point de vue de renouer avec une politique où les régions en déclin démographique bénéficient de mesures pour implanter de nouvelles activités économiques.

Pour concrétiser cette politique, la loi pourrait fixer un objectif précis de réduction du nombre de logements vacants, par exemple à l'horizon 2030.



II. La nécessaire réduction de l'écart fiscal entre les terres bâties et non bâties

L'incitation à l'artificialisation résulte notamment de la différence de valorisation entre prix de l'hectare de terrains à usage rural et prix de l'hectare de terrains à bâtir.

La classification d'un espace en terrain urbanisable lui confère, certes, une valeur nettement plus élevée. Mais, à l'inverse, le droit rural conduit à minorer la valeur des terrains ruraux, notamment via le statut du fermage et les loyers de fermage réglementés. Le ZAN s'attaque au premier facteur en réduisant progressivement les possibilités d'artificialiser. Mais il n'a pas touché au second facteur, particulièrement important en France.

Les travaux universitaires montrent que l'urbanisation est freinée par la rentabilité de l'agriculture²⁰ et lorsque le prix des terres agricoles est élevé.²¹ La taxation des terres agricoles peut donc encourager ou désinciter à leur changement de destination. Si elle est élevée, elle peut diminuer la rentabilité de l'agriculture ou du foncier non bâti et donc faciliter l'urbanisation des terres agricoles

Or, la France se caractérise, à la fois, par des loyers de fermage bas, très en dessous de leur valeur de marché et très inférieurs à ceux pratiqués en Europe occidentale et par un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu.

Les dispositions prises au fil des ans en matière de fiscalité sur le non bâti ont peu intégré l'objectif de limitation de l'artificialisation. C'est pourtant nécessaire.

I. Une faible rentabilité des terres agricoles en France...

En France, l'hectare vaut en moyenne 6 500 euros quand il est libre, contre 13 000 en Espagne, 21 000 en Allemagne, 23 000 au Royaume-Uni et près de 70 000 aux Pays-Bas²². A l'intérieur de la France, les écarts sont eux aussi importants. Les prix relativement bas peuvent faciliter la transmission, ce qui a des avantages pour l'installation des jeunes agriculteurs. Mais ce foncier peu onéreux incite les

²¹ JIANG LI, Zhang Yonghui. (2016). « Modeling urban expansion and agricultural land conversion in Henan province, China: An integration of land use and socioeconomic data ». *Sustainability* (Switzerland).

DENG Xiangzheng, HUANG Jikun, Rozelle Scott, Uchida Emi. (2008). « Growth, population and industrialization, and urban land expansion of China ». *Journal of Urban Economics*.

GUASTELLA Gianni, PAREGLIO Stefano, SCKOKAI Paolo. (2017). « A spatial econometric analysis of land use efficiency in large and small municipalities ». *Land Use Policy*.

ALVANIDES Seraphim, GARROD Guy, OUESLATI Walid. (2015). « Determinants of urban sprawl in European cities ». *Urban Studies*.

PAULSEN Kurt. (2014). « Geography, policy or market? New evidence on the measurement and causes of sprawl (and infill) in US metropolitan regions ». *Urban Studies*.

²² Eurostat.



propriétaires à affecter leurs terres à d'autres usages, urbanisation, intensification, surfaces logistiques²³, etc.

Cette faible rentabilité est aussi le fruit de la réglementation des fermages. Celle-ci a pour objectif de diminuer les charges pour les exploitants agricoles et de soutenir leur revenu. Mais le niveau des fermages est deux fois moins élevé que ce qu'ils devraient être en conditions de marché (en moyenne 140 euros par hectare au lieu de 250 à 300 €/ha en moyenne dans l'UE). Les exploitants agricoles retraités, près de trois fois plus nombreux que les agriculteurs en activité, souhaitent souvent conserver leurs terres pour compléter leur faible retraite par des loyers de fermage. Mais le faible niveau de ces loyers les incite plutôt à vendre ou à urbaniser pour financer leur retraite.

II. ...aggravée par la fiscalité sur les terres non bâties

En France et en Europe, le foncier non-bâti est soumis à une série de taxes, calculées par rapport au revenu (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux) ou indépendantes de celui-ci (taxe sur le foncier non-bâti, droits de mutation à titre gratuit, droits de mutation à titre onéreux, plus-value immobilière, impôt sur la fortune immobilière)²⁴.

Le foncier non bâti est globalement peu taxé en Europe. Mais la France taxe nettement plus les terres non bâties que la majorité des pays européens. Outre plusieurs taxes annuelles liées au revenu (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), la France leur applique cinq taxes non liées au revenu : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière ; dont trois sont annuelles.

La taxation plus élevée des terres françaises vient diminuer leur rentabilité après impôt voire la fait entrer en zone de rendement négatif, ce qui peut conduire à des pressions accrues pour changement d'usage des sols. Cette taxation plus élevée peut être mise en relation avec l'artificialisation des sols plus rapide en France qu'en Europe. En outre, la France se caractérise à la fois par un niveau de taxation élevé des terres non bâties 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.²⁵

Dans les faits, la fiscalité française sur le non bâti, constituée de dispositions prises au fil des ans, a peu intégré l'objectif de limitation de l'artificialisation.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Cette taxe porte sur les terrains productifs de revenus ou susceptibles d'en produire, en particulier les terres agricoles, les terrains boisés, les terrains à bâtir, les mines et carrières, les étangs, les terrains de golf sans construction (depuis 2015) et les jardins et les parcs.

Le taux de cet impôt est décidé par les collectivités locales. Elle rapporte environ 1 Md d'euros²⁶, contre 34 Mds€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Mais cet impôt constitue une source

²³ Daher, Patrick, Éric Hemar. (2019). *Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable* ; Voir Guillaume Sainteny, Louise Dupuis, « La taxation des terres agricoles en Europe : une approche comparative », 2022 et en particulier les tableaux figurant en annexe. https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2022/09/FRB_Taxation_terres_agricoles_Europe.pdf; Guillaume Sainteny, « La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols », *L'Économie politique*, N° 97, pp.104-112, 2023.

²⁴ Cf. Annexe 1 et 2.

²⁵ Voir Sainteny & Dupuis, 2022.

²⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63540>



significative de recettes fiscales pour les petites communes rurales de moins de 2 000 habitants, en particulier des villages et communes de moins de 200 habitants (près d'un cinquième de leurs recettes).

Pour les terres agricoles, en plus des taxes dépendantes du revenu, cinq principales taxes s'appliquent : la taxe foncière, la taxe pour chambre d'agriculture, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) appliqués aux transactions, les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas de succession et l'impôt sur la fortune immobilière²⁷. Ces mêmes taxes s'appliquent aux espaces naturels, alors que, en dehors d'une partie des propriétés forestières, ces terrains ne bénéficient souvent d'aucun revenu. Dans ce contexte, une taxe, même minime, entraîne une rentabilité négative du terrain concerné.

Des dispositifs existent certes pour en atténuer l'impact (cf. voir en annexe 1 et 2 les détails). Certains terrains peuvent être exonérés de TFNB : les [propriétés boisées ou arborées](#) (entre 10 et 50 ans), [terrains situés dans un site Natura 2000](#) (5 ans renouvelable) et [les propriétés non bâties situées en zone humide](#) (5 ans à hauteur de 50 % et de 100 % pour certaines zones relevant du code de l'environnement). Mais ces dispositions rendent le dispositif complexe et sont limitées dans l'espace comme dans le temps pour certaines d'entre elles.

S'agissant des droits de succession, certaines terres agricoles, certaines forêts et certains espaces naturels protégés peuvent n'être taxés que sur une partie de leur valeur sous certaines conditions, alors que les monuments historiques sont totalement exonérés.

Au total, le prix d'un actif étant la somme actualisée de ses revenus futurs, la taxation des terres agricoles couplée à des loyers de fermage bas aboutit à un prix du foncier agricole relativement bas. L'effet de ralentissement de l'urbanisation des terres agricoles quand leur prix est élevé joue ainsi beaucoup moins en France par rapport à d'autres pays.

Le cadre fiscal a été mis en place à partir de 1945, afin de faciliter l'accès à la terre pour les exploitants agricoles et sans vrai souci de préserver les espaces naturels. La préservation de l'environnement, de la biodiversité et la maîtrise de l'artificialisation n'étaient pas un sujet.

Aujourd'hui, les priorités ont changé. Il est étonnant que, à l'heure où ces considérations ont pris de l'importance, la fiscalité du foncier agricole et des espaces naturels n'ait pas été réinterrogée.

Proposition n°2 : une disparition progressive de la fiscalité sur les terres non bâties à dimension écologique

Un espace naturel acquitte des taxes qu'il engendre des revenus ou pas. Cela signifie que tous les espaces naturels sans revenu sont systématiquement en rentabilité négative après impôts. Or, les espaces naturels sans revenu sont parfois voire souvent importants en matière de biodiversité. Le fait qu'ils soient en rentabilité négative incite à leur donner un usage productif qui risque d'amenuiser leur richesse biologique.

Il est ainsi proposé de fixer un principe simple, l'exonération fiscale des espaces naturels biologiquement riches et non productifs de revenu. Pour le cas où le terrain deviendrait productif de revenu et si l'obtention de ce revenu entraînerait une diminution de la biodiversité du terrain il deviendrait taxable dans sa catégorie de destination.

Alternativement, pourrait être posé le principe de l'exonération fiscale des espaces soumis à protection forte et d'une diminution de taxation des espaces sous protection faible.

²⁷ Ibid.



Proposition n°3 : des dispositions fiscales innovantes pour protéger les terres agricoles de l'artificialisation

Aujourd'hui, la fiscalité des terres agricoles et des espaces naturels n'est bénéfique ni pour les agriculteurs, ni pour la biodiversité. Diminuer la fiscalité des terres agricoles permettrait de rééquilibrer le rapport entre poids fiscal et revenus fonciers, donc de freiner la vente des terres à destination d'urbanisation.

La Californie a mis en place en 1965, le *Williamson Act*. Ce programme permet aux propriétaires de terrains de signer un contrat avec le comté pour volontairement restreindre l'usage de leurs terres à une utilisation agricole. En contrepartie, ils bénéficient d'une fiscalité avantageuse et adaptée aux rendements de l'activité agricole. En 1974, l'*Open-space Easement Act* complète ce premier programme, en permettant aux propriétaires de terrains naturels ou agricoles de s'engager auprès du comté pour ne pas construire sur leurs terres. En échangeant, ils bénéficient également d'une réduction de la valeur imposable de leur bien. Ces deux accords permettent de freiner l'urbanisation et l'artificialisation des terres en incitant les propriétaires à les conserver sous leur forme non-bâtie.

Il est ainsi proposé de mettre en place un dispositif similaire au système californien dans les régions limitrophes des agglomérations, là où les terres agricoles sont menacées par l'extension urbaine. Les propriétaires pourraient s'engager sur une certaine durée à ne pas construire sur leurs terres, en contrepartie d'une exonération totale ou partielle de la taxe sur les propriétés non bâties. Cette disposition serait attachée au terrain pendant la durée du contrat, et perdurerait donc en cas de vente.

Alternativement, une incitation fiscale pourrait être mise en place pour les terrains sous obligation réelle environnementale, comme la loi de 2016 sur la biodiversité l'avait prévu.

Conclusion

Pour réussir le ZAN, et au-delà de la réforme des valeurs locatives cadastrales, considérée à juste titre par le Conseil des prélèvements obligatoires, la fiscalité et les instruments économiques constituent des outils importants. Il est essentiel que leurs modalités prennent en compte la nécessité de les adapter pour aller dans le sens de la lutte contre l'artificialisation.

Ceci suppose notamment d'éviter l'élargissement du prêt à taux zéro aux territoires dont le marché immobilier n'est pas tendu, de mener une politique globale et cohérente de réduction du nombre de logements vacants, et de réformer la fiscalité du foncier non bâti. Ces différentes mesures sont souhaitables pour la réussite du ZAN. Elles mériteraient à notre sens d'être mise en œuvre au plus vite, afin de montrer que le ZAN n'est pas seulement ce qui peut être vécu comme une contrainte par les collectivités locales et les porteurs de projets immobiliers, mais aussi comme une opportunité pour les agriculteurs, et les propriétaires ruraux.



Annexe I

La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Les propriétés non bâties de toute nature sont imposables à la taxe foncière. La base d'imposition de la TFPNB est établie d'après la [valeur locative cadastrale](#) sous déduction de 20 % de son montant. Son taux est fixé par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et son produit leur revient. Il est en 2021 d'un peu plus de 1 Milliard d'euros (contre 34 Mds€ pour la taxe sur les propriétés bâties).

Outre les sols passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, certaines catégories de propriétés non bâties bénéficient d'exonérations :

1) À titre permanent :

- exonération partielle à hauteur de 20 % des « terres, prés, pâturages, vergers, vignes, bois et landes, lacs, étangs et jardins »
- exonération de propriétés publiques affectées à un service public ou d'utilité générale et sont improductives de revenus (ex : routes, rivières,..)
- les terrains appartenant à certaines associations (ex : associations syndicales de propriétaires, jardins familiaux)

2) A titre temporaire :

- les [propriétés boisées ou arborées](#) (exonération entre 10 et 50 ans, après reboisement ou régénération)*, les [terrains situés dans un site Natura 2000](#) (exonération pour cinq ans renouvelable) et [les propriétés non bâties situées en zone humide](#) (cinq ans à hauteur de 50 % et de 100% pour certaines zones relevant du code de l'environnement).
- sur décision des collectivités territoriales, divers terrains plantés : [vergers, cultures fruitières d'arbres et vignes](#), noyers (exonération pour une durée de huit ans), [arbres truffiers](#) (15 ans si la plantation a eu lieu avant 2004 et 50 ans pour les plantations à compter de 2004) et oliviers ; les [terrains agricoles en production biologique](#) (cinq ans).



Annexe II

Les autres taxes applicables aux terres agricoles et espaces naturels

- 1) **Les droits de mutation à titre gratuit** (DMTG, 16,6 Mds€ en 2023) constituent un impôt prélevé lorsqu'un bien immobilier est transféré sans contrepartie financière (ex : donation, succession, partage de communauté conjugale). Les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire sont totalement exonérés. Pour certains biens forestiers ou agricoles ou les espaces naturels protégés, une exonération partielle est prévue.
- 2) **Les droits de mutation à titre onéreux** (DMTO, 16,3 Mds€ en 2023) constituent un impôt prélevé lorsqu'un bien immobilier est transféré en échange d'une contrepartie financière. Ils se composent principalement de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière. Ils représentent, dont environ 70 % au profit des départements et 30 % au profit du secteur communal (L'Etat en prélève environ 1,0 Md€ en sus).

Les acquisitions d'immeubles ruraux sont soumises au taux réduit de 0,60 % en cas d'acquisition par les exploitants agricoles et à condition qu'au jour de l'acquisition les immeubles soient exploités depuis au moins deux ans. De plus, l'acquéreur doit prendre l'engagement de mettre personnellement en valeur lesdits biens pendant un délai minimal de cinq ans à compter de la date du transfert de la propriété.

Les acquisitions d'immeubles faites par le conservatoire du littoral sont exonérées. Les acquisitions, par les associations de protection de la nature, d'espaces naturels nécessaires à la création de réserves biologiques ne peuvent pas en revanche bénéficier d'une exonération.

- 3) **Les taxes sur les plus-values immobilières** constituent un impôt prélevé lorsqu'un bien est vendu à un prix plus élevé que celui auquel il a été acheté. Beaucoup de pays européens ont abandonné cette taxe. Lorsqu'elle existe, la durée minimale de possession du bien immobilier pour être exonéré est en générale moins longue (30 ans en France, contre moins de 10 ans pour beaucoup de pays).
- 4) **La taxe pour chambre d'agriculture** est une taxe annuelle dont le produit finance les chambres d'agriculture
- 5) **L'impôt sur la fortune immobilière** (IFI, 2,1 Mds€), qui a remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), est calculé sur la valeur nette du patrimoine immobilier, si celle-ci dépasse 1,3 M€. Les bois, forêts, ou terres agricoles loués par bail à long terme sont soumis à un taux réduit.

Lorsqu'il s'agit de biens et droits immobiliers considérés comme des biens professionnels, ils sont totalement exonérés. En dehors des biens professionnels, les terres agricoles soumises à bail à long terme, la taxation s'applique sur 25 % de leur valeur jusqu'à 100 000 € et sur 50 % au-delà. Pour certains bois et forêts et parts de groupements forestiers la taxation s'applique sur 25 % de leur valeur.

Les espaces naturels, même protégés, ne sont pas exonérés et ne font l'objet d'aucune mesure de réduction d'impôt.

