

An aerial photograph of Lyon, France, showing the city's dense urban landscape with red-tiled roofs, green parks, and the Rhône river winding through the center. The city is surrounded by hills and mountains in the background.

RESTONS ZAN : VERS UNE FISCALITÉ RÉCOMPENSATOIRE

FÉVRIER 2025

WWF

Le WWF est une organisation indépendante de conservation de la nature. Avec plus de 35 millions de sympathisants et un réseau actif dans plus de 100 pays grâce à ses dirigeants locaux, le WWF œuvre pour mettre un frein à la dégradation de l'environnement naturel de la planète et construire un avenir où les humains vivent en harmonie avec la nature, en conservant la diversité biologique mondiale, en assurant une utilisation soutenable des ressources naturelles renouvelables, et en faisant la promotion de la réduction de la pollution et du gaspillage.

Depuis 1973, le WWF France agit au quotidien afin d'offrir aux générations futures une planète vivante. Avec ses bénévoles et le soutien de ses 201 000 donateurs, le WWF France mène des actions concrètes pour sauvegarder les milieux naturels et leurs espèces, assurer la promotion de modes de vie durables, former les décideurs, accompagner les entreprises dans la réduction de leur empreinte écologique, et éduquer les jeunes publics. Mais pour que le changement soit acceptable, il ne peut passer que par le respect de chacune et de chacun. C'est la raison pour laquelle la philosophie du WWF est fondée sur le dialogue et l'action.

Alexandra Palt est présidente du WWF France et Véronique Andrieux en est la directrice générale.

Pour découvrir nos projets, rendez-vous sur : wwf.fr

Ensemble, nous sommes la solution.

Coordination de la publication

Louise VAISMAN, chargée de plaidoyer sénior Villes et Territoires durables, sous la direction de Jean BURKARD, Directeur du Plaidoyer et Jordana A. HARRISS, Responsable Plaidoyer Politiques Publiques Territoriales.

Remerciements

Nous remercions les différents interlocuteurs qui ont accepté de partager leur expérience et expertise lors d'entretiens. Nous remercions également l'ensemble des relecteurs qui par leurs retours ont contribué à la rédaction de ce document.

Photo de couverture : Lyon © Microsoft 365



SOMMAIRE

POURQUOI IL FAUT RESTER ZAN

6

1. Une impasse politique et même écologique ?
2. Une nécessité écologique qui passe par le politique

LANCER LE ZAN : DÉCOURAGER L'ARTIFICIALISATION

11

1. Les dispositifs fiscaux liés à la construction
2. Les dispositifs fiscaux liés au foncier des entreprises

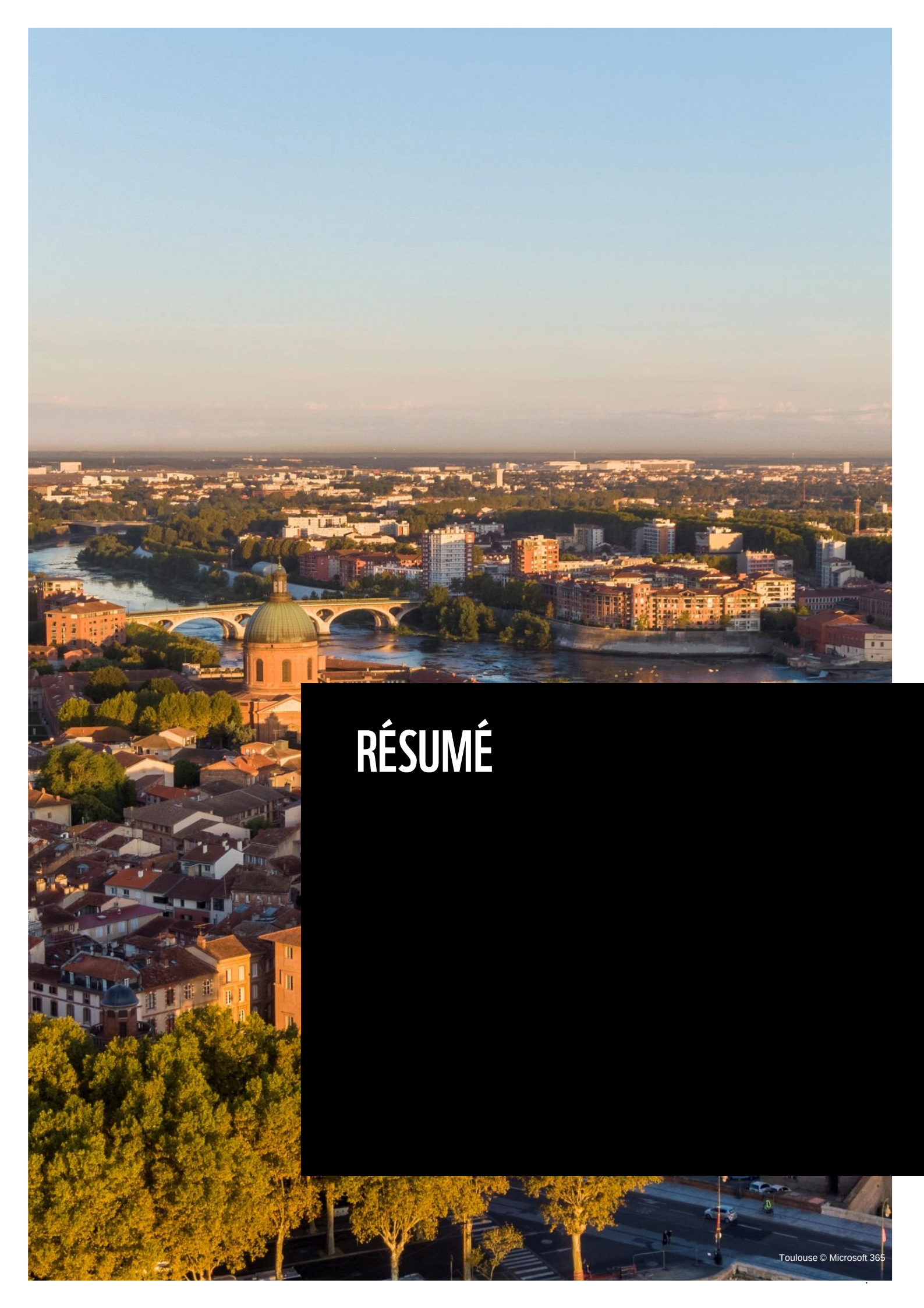
CONCRÉTISER LE ZAN : ENCOURAGER LA RENATURATION

17

1. Mutualiser les revenus de ceux qui artificialisent
2. Récompenser ceux qui compensent l'artificialisation

ANNEXES

23



RÉSUMÉ

RÉSUMÉ

Depuis son adoption en 2021, l'objectif "Zéro artificialisation nette" (ZAN) concentre toutes les critiques : déconnecté des réalités locales, insuffisamment concerté, dépourvu de moyens... Pour justifiées qu'elles soient, ces critiques ne doivent pas nous faire perdre de vue la réalité de l'artificialisation des sols qui, ces dernières décennies, a progressé en France à un rythme plus soutenu que chez ses voisins, avec les risques majeurs qu'induit l'altération durable des fonctions des sols pour la résilience des écosystèmes.

Alors que des responsables politiques proposent désormais de supprimer tout plafonnement de l'artificialisation avant 2050 et que d'autres rappellent l'importance de construire davantage de logements et davantage d'usines sur notre territoire, le WWF entend rappeler la nécessité de **repenser l'aménagement du territoire pour y donner enfin sa place à la nature et l'urgence d'agir pour faire face au dérèglement climatique**.

Néanmoins, il sera difficile d'imaginer un aménagement du territoire où la nature a enfin sa place tant qu'il sera moins cher pour un acteur d'artificialiser plutôt que de densifier. Bien que cela soit le rôle des taxes que de réorienter le signal-prix dans le sens de l'intérêt général, cette perspective semble encore très lointaine au regard de la complexité et des nombreux bouleversements qu'entraînerait toute réforme en profondeur de la fiscalité locale. C'est ainsi par exemple que la révision des valeurs cadastrales, qui permet de calculer la taxe foncière, est sans cesse ajournée alors que sa base est restée bloquée sur les valeurs locatives des années 1970. L'accélération de l'artificialisation empêche cependant d'attendre cette indispensable réforme en profondeur de la fiscalité locale et **il est nécessaire de renchérir dès à présent le coût des projets les moins justifiés au regard de cet objectif de sobriété foncière**, en attendant que l'artificialisation soit définitivement plus coûteuse que la densification.

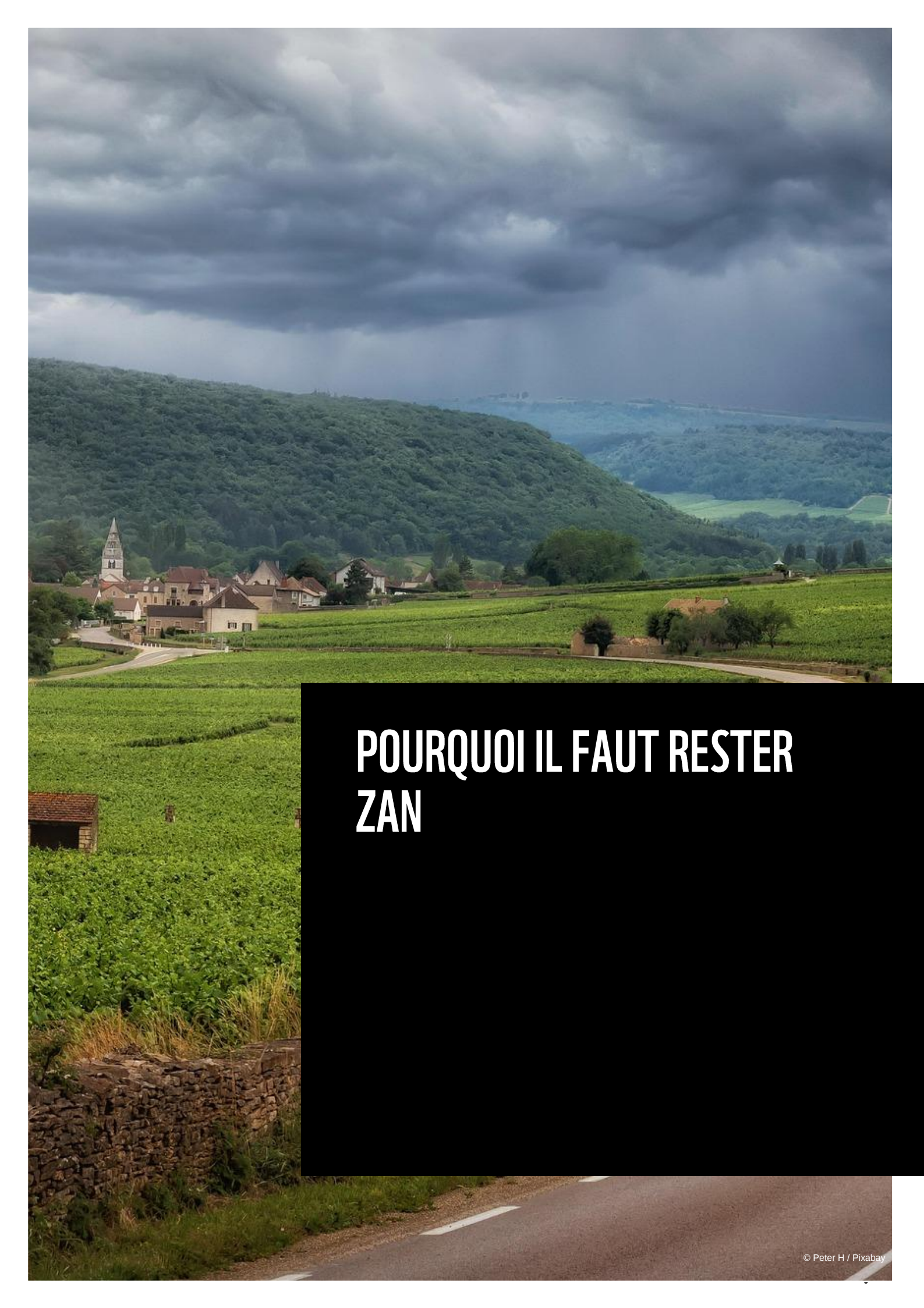
A cet effet, le WWF France propose d'engager deux moyens concrets et complémentaires pour ne pas encore ajourner le problème : **rééquilibrer la fiscalité pour rendre l'artificialisation moins attractive, donner aux collectivités des moyens pour rendre la désartificialisation plus attractive**. Sont visés plusieurs dispositifs fiscaux emblématiques qui, par leurs modalités, encouragent l'artificialisation :

- La taxe sur la plus-value des terrains nus devenus constructibles
- La taxe d'aménagement
- La cotisation foncière des entreprises
- La taxe sur les friches commerciales
- La taxe sur les surfaces commerciales
- La taxe sur les résidences secondaires
- La taxe sur les logements vacants

Réformer ces taxes permettrait ainsi de dégager de 2 à 5 milliards d'euros supplémentaires, montant qui pourrait être utilement mis au service des projets de préservation de la biodiversité, de restauration et de renaturation, aujourd'hui sous-dotés. Rappelons en effet, à titre d'exemple, que l'action "Renaturation des villes et villages" au sein du Fonds vert a engagé en 2023 environ 150 millions d'euros de soutiens publics... mais pour un total de 827 dossiers. Cela représente en moyenne moins de 200 000 euros par dossier, essentiellement des petits projets, limités à la désimperméabilisation de cours d'écoles ou à la plantation d'arbres, très insuffisants pour prétendre répondre au défi de l'aménagement du territoire.

Afin de s'inscrire dans une logique plus ambitieuse de transformation de l'aménagement du territoire, il est nécessaire de venir **récompenser les communes qui font aujourd'hui l'effort de maintenir ou faire revenir la nature en leur sein**. Parmi les solutions envisageables pour utiliser cette fiscalité « récompensatoire », l'appui à l'identification, définition et mise en œuvre des zones préférentielles de renaturation serait un levier de transformation en profondeur. En effet, en invitant les territoires à mieux connaître, et ce dans une approche qualitative, leurs espaces naturels et agricoles, ces zones sont un outil de diagnostic partagé des besoins en matière de protection de la biodiversité et de la ressource en eau, mais aussi un outil de planification pour la nature et ses fonctionnalités dans le respect des particularités et des contraintes de chaque commune.

Au regard de l'accélération du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité, renforcer dès à présent la fiscalité des projets artificialisants et la réorienter vers les projets qui préservent les sols est le **premier pas indispensable vers une réforme de plus grande ampleur de la fiscalité locale**, réforme dont la complexité demandera nécessairement beaucoup de temps, un temps que notre pays n'a plus le luxe de s'accorder.



POURQUOI IL FAUT RESTER ZAN

POURQUOI IL FAUT RESTER ZAN

UNE IMPASSE POLITIQUE ET MÊME ÉCOLOGIQUE ?

Dès son adoption dans la loi Climat et résilience du 22 août 2021, l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) s'est heurté à de vives critiques. Si ce principe d'une compensation de chaque hectare artificialisé par un autre désartificialisé, visant en creux à favoriser la construction sur le bâti existant, est fixé à l'horizon 2050, le premier objectif intermédiaire induit pour les communes des changements beaucoup plus immédiats.

La loi impose en effet la réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020. Concrètement, elle fixe une enveloppe globale de 125 000 hectares pour l'artificialisation à l'échelle nationale entre le 1er janvier 2021 et le 1er janvier 2031, soit la moitié de ce qui a été artificialisé durant la décennie précédente. Elle laisse ensuite le soin aux régions, via des enveloppes régionales, de définir des critères de répartition à l'échelle des SCoT, sans prévoir de critères communs de population, de développement, de densité ou d'historique d'artificialisation. Ces spécificités locales peuvent pourtant beaucoup jouer, en particulier en outre-mer. L'artificialisation atteint ainsi 15 % en Martinique, mais seulement 0,2 % en Guyane, une région couverte à 90% par la forêt amazonienne mais aussi vaste que la Nouvelle-Aquitaine et par ailleurs en plein développement démographique.

A peine adoptée, la loi a donc fait l'objet de nombreuses critiques. Dans un communiqué du 14 décembre 2022, le président de l'Association des maires de France, David Lisnard, s'inquiète par exemple qu'« outre les délais intenablement fixés par la loi, le flou juridique autour du ZAN va générer un contentieux important et nous empêcher d'atteindre les objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols, auxquels les maires souscrivent pourtant avec la volonté de pouvoir agir de façon pragmatique ». Réclamant une clarification du dispositif qui éviterait « toute tutelle d'une collectivité sur une autre », il est suivi par le président de la région Auvergne-Alpes,

Laurent Wauquiez, qui, l'année suivante, annonce avec fracas qu'il n'appliquera pas la loi.

Ces critiques ont été entendues par la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN mais cette dernière n'y a pas forcément répondu, notamment pour ce qui concerne les conflits de répartition. Si une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols est créée, les querelles sont potentiellement exacerbées par une réduction de l'enveloppe directement disponible : sur les 125 000 hectares initialement prévus, 10 % sont dorénavant soustraits pour les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) désignant les grandes infrastructures ; de plus, une « garantie communale » assure à toute commune couverte par un document d'urbanisme, prescrit ou approuvé avant le 22 août 2026, le droit de disposer d'un hectare consommable, ce qui concernait déjà 30 976 communes en 2023¹, le chiffre étant amené à progresser.

La pression ne diminuant pas, les gouvernements successifs ont multiplié les signaux d'un abandon du ZAN en 2024. Dans une circulaire du 31 janvier 2024, des marges supplémentaires sont allouées aux collectivités, leur autorisant « un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 % ». Dans un arrêté du 31 mai 2024, le Gouvernement se laisse par ailleurs la possibilité de dépasser le plafond de 12 500 hectares (10 % des 125 000) qu'il s'était lui-même donné pour les PENE. En annonçant être favorable à une réforme du ZAN, le discours de politique générale de Michel Barnier en tant que Premier ministre, le 1^{er} octobre, est donc venu confirmer politiquement un mouvement qui était déjà enclenché en dehors de la loi : « nous devons faire évoluer de manière pragmatique et différenciée la réglementation zéro artificialisation nette pour répondre aux besoins essentiels de l'industrie et du logement. »

C'est suite à cette déclaration qu'une proposition de loi « TRACE » (Trajectoire de Réduction de l'Artificialisation Concertée avec les Élus) a été déposée le 7 novembre 2024 au Sénat. Tout en maintenant un objectif ZAN à 2050, elle vise à supprimer l'objectif intermédiaire de -50 % de

¹ Cerema (2013). [Consommation d'espaces et documents d'urbanisme. Étude des documents et du zonage](#). p.13

consommation d'espace pour la période 2021-2031. De plus, l'artificialisation ne serait plus définie 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 » mais simplement comme « la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ». De même, la renaturation, ou désartificialisation, serait définie comme « la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers. » et non plus comme consistant en « des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé », retenant ainsi une vision purement comptable et non plus qualitative de l'artificialisation.

Cette simplification drastique renforcerait la critique écologique déjà formulée contre le ZAN dans sa version actuelle. L'artificialisation est en effet un concept potentiellement trompeur, certains sols pouvant être fortement imperméabilisés du fait par exemple d'une agriculture intensive ; à l'inverse, des espaces urbanisés peuvent s'avérer très favorables à la biodiversité grâce à l'usage de solutions fondées sur la nature. Mais la réglementation ne pouvant rentrer dans un tel niveau de détail, le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 a dû faire des choix. C'est ainsi qu'il considère de la même façon les jardins résidentiels, les carrières ou encore les friches

urbaines que les sols bâtis ou revêtus et stabilisés comme les routes, les voies ferrées ou les parkings. Au-delà de ce problème inhérent à toute nomenclature, le ZAN renvoie plus largement à l'idée d'une équivalence toute aussi contestable entre les espaces, selon laquelle tout hectare se vaut et peut donc en compenser un autre. Ce système n'est donc certainement pas le meilleur pour donner à la nature sa juste place dans l'aménagement du territoire.

S'il est prévu à partir de 2031 des indicateurs affinés sous l'égide de l'IGN, capable de distinguer la couverture et l'usage des sols, un constat s'impose : quel que soit le sort de la proposition de loi « TRACE », le ZAN tel qu'il a été défini en 2021 est aujourd'hui dans une impasse, acculé par une suite de déclarations et de décisions politiques qui ont créé de l'incertitude pour tous les acteurs. Cette impasse est visible à l'œil nu : plus de 41 000 hectares d'ENAF ont été consommés sur les années 2021 et 2022, c'est-à-dire que le tiers de l'enveloppe fixée pour dix ans par la loi « Climat & Résilience » a déjà été consommée en deux ans, sans que la renaturation vienne équilibrer cette consommation ; au 22 novembre 2024, date à laquelle l'ensemble des schémas régionaux d'aménagement du territoire devaient avoir intégré le ZAN, seules quatre régions (Bretagne, Normandie, Bourgogne- Franche-Comté et Nouvelle-Aquitaine) disposaient d'un SRADDET dûment modifié, voté et approuvé par le préfet.

Comparaison de l'occupation des sols naturels et artificialisés

Sols naturels

(sols boisés, landes, sols nus, zones sous les eaux)

moyenne 2019-2020-2021

France métropolitaine : 39,1 %

France : 47,2 %

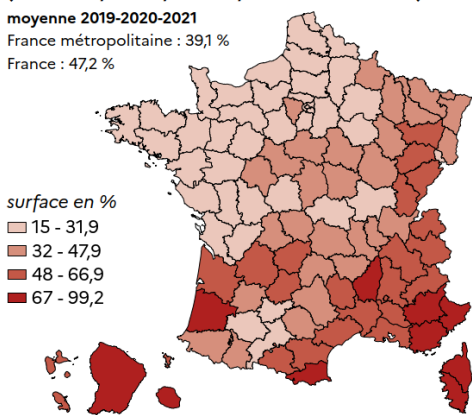
surface en %

15 - 31,9

32 - 47,9

48 - 66,9

67 - 99,2



Champ : France.
Source : Agreste - Teruti

Sols artificialisés

(sols bâtis, revêtus, stabilisés, parcs et jardins)

moyenne 2019-2020-2021

France métropolitaine : 9,1 %

France : 8,0 %

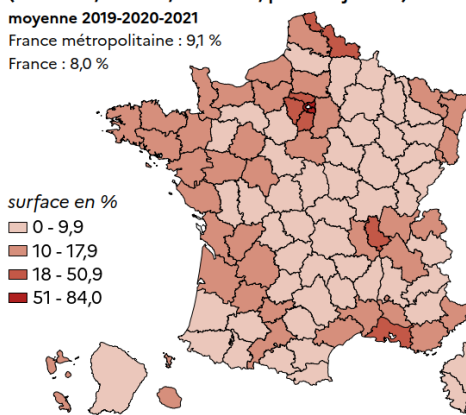
surface en %

0 - 9,9

10 - 17,9

18 - 50,9

51 - 84,0



Champ : France.
Source : Agreste - Teruti

UNE NÉCESSITÉ ÉCOLOGIQUE QUI PASSE PAR LE POLITIQUE

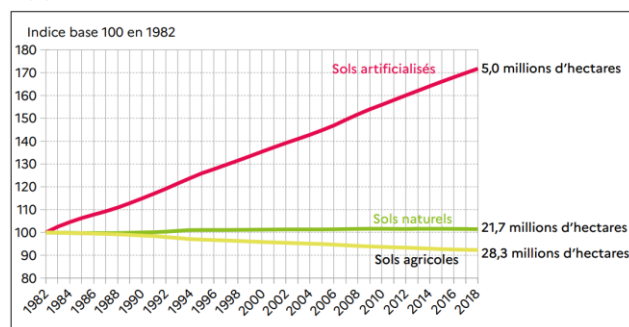
Néanmoins, il y a urgence à agir et le ZAN est le seul outil immédiatement disponible pour le faire. En matière d'artificialisation, la séquence « Éviter-Réduire-Compenser » s'est toujours avérée purement théorique en France. Aujourd'hui, près de 10 % de la France métropolitaine est artificialisée : les sols agricoles recouvrent un peu plus de la moitié du territoire, le reste est occupé par des espaces naturels. Mais depuis 1982, c'est-à-dire en une quarantaine d'années, les terres artificialisées au détriment des ENAF sont passées de 2,9 à 5 millions d'hectares (+ 72 %) en France métropolitaine, soit une croissance plus de trois fois supérieure à celle de la population (+ 20 %³). Le phénomène n'est donc pas tant dû à une évolution démographique qu'à des évolutions sociales et sociétales, avec l'augmentation du nombre de ménages mais surtout des choix en faveur de la maison individuelle, d'une sous-exploitation du bâti existant au profit de l'étalement urbain et du mitage. Ces choix se traduisent dans la forte baisse de la densité de l'espace urbain, qui comptait 400 habitants au km² en 2010... contre 600 en 1962⁴.

En fixant une enveloppe, certes nécessairement arbitraire tant quantitativement que qualitativement, le ZAN crée une première forme de limitation pour les aménageurs et les communes. Jusqu'à présent, ils n'avaient jamais été tenus aux mêmes obligations en matière d'artificialisation que celles qui existent, quoique mal appliquées, pour les espèces protégées ou pour les zones humides. Si cette compensation stricte ne devait intervenir qu'en 2050 sans objectif intermédiaire ou en multipliant les exceptions, il y a fort à craindre que la France continuerait d'artificialiser à un rythme non soutenable. La volonté de modifier la loi pour exclure tous les projets industriels du décompte du ZAN montre la persistance de cette idée que la nature est une ressource abondante qu'il n'y a pas de difficulté à sacrifier. L'ADEME a pourtant montré qu'au maximum 30 % de la surface des friches existantes pourraient satisfaire l'ambition d'un PIB industriel porté à 15 %⁵... mais cibler l'artificialisation sur les zones les moins sensibles en termes d'environnement supposerait en effet une réflexion en profondeur sur l'aménagement du territoire.

Si d'un point de vue économique et stratégique, la disparition des espaces forestiers ou agricoles peut déjà être une préoccupation à balancer avec les bénéfices supposés de nouveaux logements, de nouvelles usines ou de nouveaux commerces, les conséquences de l'artificialisation sont à sens unique d'un point de vue écologique. Quand ces bâtiments (et avec eux les routes, parkings et réseaux nécessaires pour les desservir) s'installent sur des espaces naturels ou agricoles, ils détruisent nécessairement ces derniers, contribuant à la fois à y perturber la biodiversité (en fragmentant ou en détruisant les habitats des espèces animales et végétales) et à y diffuser toutes sortes de pollutions. L'artificialisation accélère aussi le réchauffement climatique puisqu'en réduisant la surface des espaces naturels (forêts, prairies, zones humides...), elle réduit d'autant la capacité du territoire à séquestrer le carbone et crée à l'inverse des îlots de chaleur, celle-ci étant emmagasinée par le béton et l'asphalte et rediffusée dans l'air ambiant, l'absence de végétaux ne fournissant plus ni ombrage ni évapotranspiration pour le rafraîchir. Enfin, l'imperméabilisation des sols empêche l'infiltration de l'eau de pluie, ce qui rend le territoire plus vulnérable aux inondations comme aux sécheresses.

Tous les territoires sont de plus en plus confrontés à ces conséquences écologiques de l'artificialisation, qui ont pour eux des effets très directs sur leur population, sur leur économie et in fine sur leur attractivité.

Les sols artificialisés augmentent de 72 % depuis 1982



Source : Agreste - Enquêtes Teruti 2017-2018-2019

Evolution des superficies selon le type d'occupation du sol en France métropolitaine

Source : Agreste (2021). [L'occupation du sol entre 1982 et 2018](#). Les dossiers avril 2021 N°3

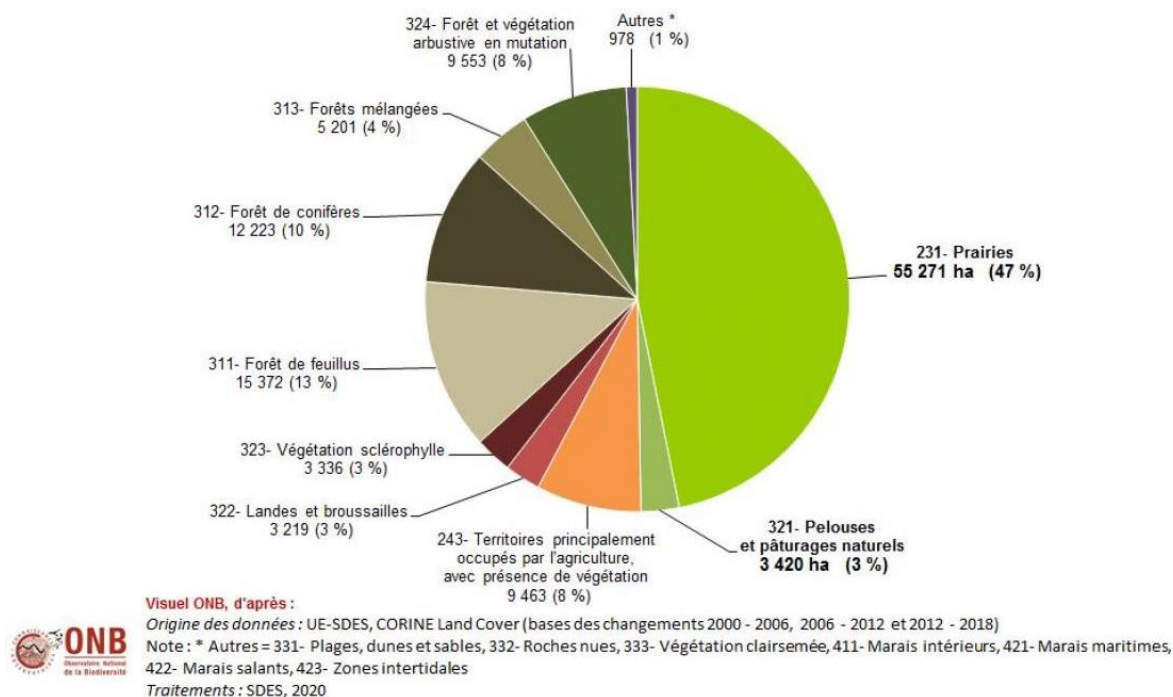
² Agreste (2021). [L'occupation du sol entre 1982 et 2018](#). Les dossiers avril 2021 N°3

³ INSEE (2020). [Evolution de la population \(années 1982 à 2018\)](#)

⁴ INSEE (août 2011). [Le découpage en unités urbaines de 2010](#). INSEE Première N°1364

⁵ ADEME (décembre 2024). Les avis de l'ADEME : [La sobriété foncière pour atteindre le ZAN, un atout pour les territoires](#).

Milieus naturels détruits par l'artificialisation entre 1990 et 2018 en métropole



Source : <https://naturefrance.fr/indicateurs/principal-milieu-naturel-metropolitain-detruit-par-artificialisation>

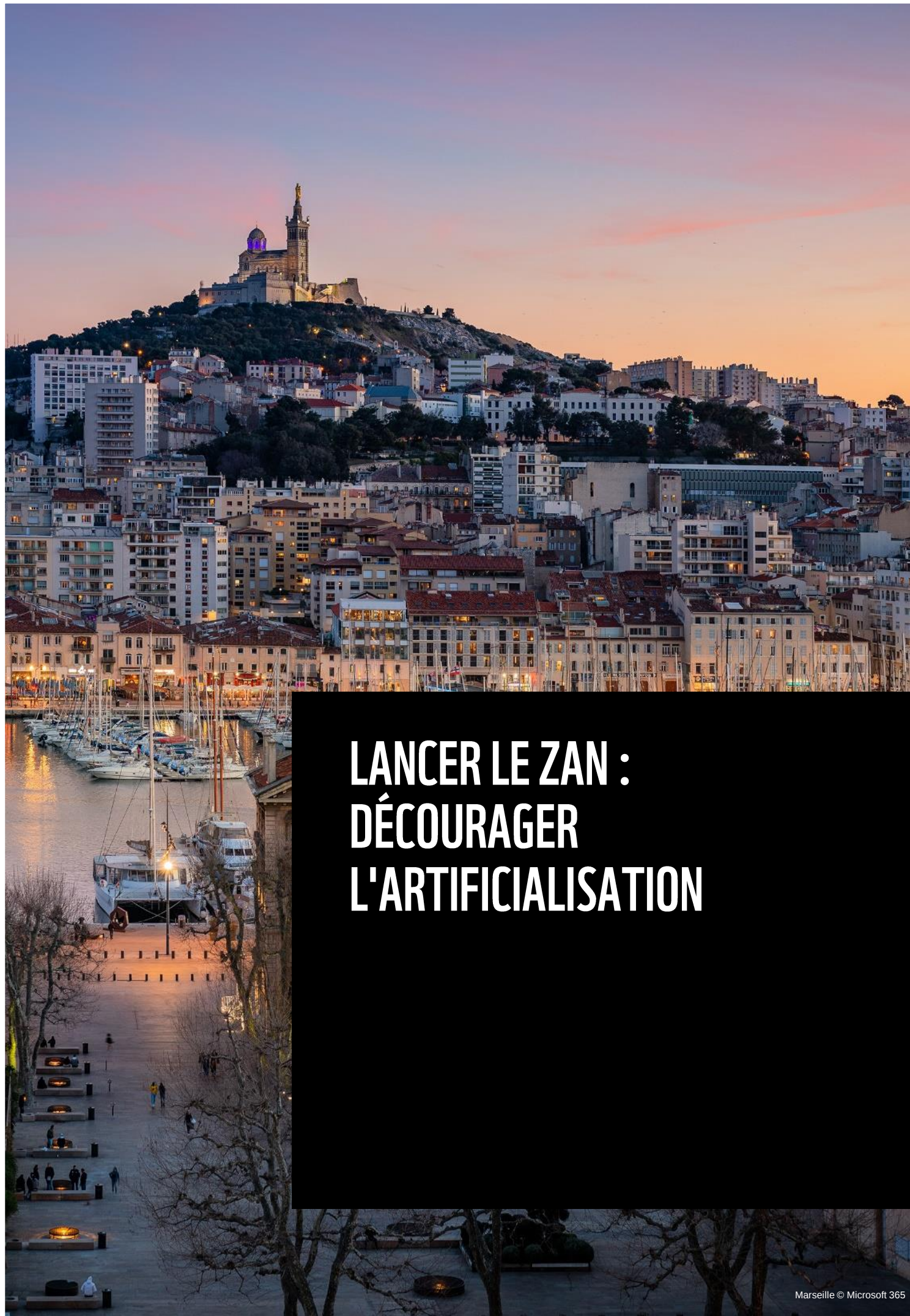
Le ZAN est ainsi une nécessité bien comprise. Le premier axe du Plan Biodiversité, présenté par le Gouvernement en juillet 2018, avait déjà prévu de publier chaque année un état des lieux de la consommation d'espaces ou d'inscrire dans la loi l'obligation pour les collectivités de lutter contre l'étalement urbain. Il y était également annoncé, « en concertation avec les parties prenantes », de définir « l'horizon temporel à retenir pour atteindre l'objectif "zéro artificialisation nette" ». Cette proposition s'est accélérée avec la Convention Citoyenne pour le Climat, qui a adopté comme l'une de ses conclusions de « réduire drastiquement le rythme de l'artificialisation des sols en interdisant tout nouveau classement de zone à urbaniser si des réhabilitations de zones déjà imperméabilisées sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante ». La loi de 2021 a d'ailleurs au moins eu le mérite d'accélérer la prise de conscience pour nombre de communes qui se sont emparé du sujet (cf. Annexe 3). Mais il reste encore du chemin de la prise de conscience à la prise de décision, et c'est pourquoi chaque recul sur le ZAN envoie le plus mauvais signal au plus mauvais moment.

La méconnaissance de certains élus de solutions alternatives au développement classique artificialisant – et peu efficace⁶ – est un paramètre ralentissant la mise en œuvre du ZAN. Néanmoins ce n'est pas le seul. Comme souvent, toute bonne volonté politique se heurte à la réalité financière et la difficulté de mise en œuvre du ZAN relève d'abord du manque de moyens donnés aux communes pour faire face à ces nouvelles obligations. Depuis le rapport du Sénat de juin 2022 sur « les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif ZAN »⁷, le constat n'a pas changé : il est toujours plus facile de construire sur de nouveaux espaces que de densifier sur l'existant, et le marché foncier est aujourd'hui toujours favorable à l'étalement et l'émiettement urbain, faute d'une fiscalité adaptée ou d'un accompagnement financier de l'État. D'ailleurs, maintenant que la loi offre à chaque commune une « garantie » qui lui donne de manière indiscriminée (quelle que soit sa densité, sa localisation, la nature des sols...) un hectare à artificialiser, un maire n'a aucun bénéfice financier à ne pas le faire. Ainsi, la lutte contre l'artificialisation sera impuissante tant qu'il n'y aura pas de mécanismes pour récompenser financièrement ceux qui font le choix de la densification, de la préservation ou de la restauration des sols.

⁶ Par exemple le développement de zones d'activités économiques amène souvent à de la concurrence entre communes voisines sans forcément développer réellement les emplois du territoire. De même, la construction de lotissement prévue pour attirer de jeunes

ménages n'ait pas pensée dans le long terme pour des personnes vieillissantes, etc.

⁷ Commission des finances sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (juin 2022) [rapport d'information n°743](#), présenté par Jean-Baptiste Blanc



LANCER LE ZAN : DÉCOURAGER L'ARTIFICIALISATION

LANCER LE ZAN : DÉCOURAGER L'ARTIFICIALISATION

Le modèle économique du ZAN n'est pas une question nouvelle. Comme le relève le rapport du Sénat de juin 2022, il est aujourd'hui beaucoup moins coûteux de construire une maison de plain-pied (entre 740 et 1 020 euros hors taxes par mètre carré habitable en 2018) qu'un immeuble collectif urbain dense de quatre à huit niveaux (entre 1 430 et 3 100 euros hors taxes par mètre carré habitable). A cela s'ajoute une fiscalité qui n'a que très récemment envisagé la prise en compte des questions de biodiversité : les taxes sont censées financer la création de services publics, pas la protection de la nature. Dans ces conditions, entreprises, particuliers et collectivités sont incitées à privilégier l'artificialisation à la densification.

De fait, avec les grandes lois de décentralisation, les communes, qui se sont vu octroyer le pouvoir de délivrer les permis de construire, se financent en grande partie par leur capacité à attirer de nouvelles constructions et donc à artificialiser. Le principal impôt qu'elles prélèvent, la taxe foncière, est ainsi assis sur le loyer annuel théorique qu'une propriété pourrait obtenir, d'où l'intérêt d'une commune à favoriser des maisons individuelles sur les plus grandes surfaces possibles. De même, leur dotation globale de fonctionnement prend essentiellement en compte leur population et peut même, par certains aspects, favoriser les communes les plus étendues. Jusqu'à l'apparition récente de la dotation pour aménités rurales, qui demeure marginale et concerne uniquement les aires protégées, rien n'a été directement prévu pour inciter les communes à préserver leurs ENAF.

Il sera difficile d'imaginer un aménagement du territoire où la nature a enfin sa place tant qu'il sera moins cher pour un acteur d'artificialiser plutôt que de densifier et c'est le rôle de la fiscalité que de réorienter le signal-prix dans le sens de l'intérêt général. Toutefois, cette perspective semble encore lointaine. Souvent proposée, la réforme en profondeur de la fiscalité locale se heurte à des difficultés inhérentes aux

réformes structurelles : les perdants seraient nombreux, les gagnants incertains et en tout état de cause les bouleversements sur les finances publiques de chaque commune seraient trop importants pour envisager de façon réaliste une mise en œuvre immédiate. C'est ainsi que la révision des valeurs cadastrales, qui permet de calculer la taxe foncière, est sans cesse ajournée alors que sa base est restée bloquée sur les valeurs locatives des années 1970. Mises à jour de façon trop rapide, celles-ci amèneraient dans de nombreux cas à renchérir la valeur du foncier en centre urbain et à renforcer l'effet d'aubaine vers les territoires périphériques. Il s'agira donc d'anticiper ces effets lors de la révision en intégrant de nouveaux paramètres correctifs. Cette situation est d'autant plus vraie avec la dotation globale de fonctionnement, pour laquelle il est généralement privilégié de la compléter par de nouvelles dotations (comme la dotation pour aménités rurales) plutôt que de la réformer directement. Dans le même ordre d'idées, la révision des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) proposée par la Cour des Comptes intégrant une réorientation de ces droits au bloc communal et la surtaxation des opérations artificialisantes⁸, nécessiterait un important temps d'adaptation pour définir des paramètres pertinents reflétant les caractéristiques sociales et économiques des territoires ainsi que le degré d'artificialisation des opérations immobilières.

L'accélération de l'artificialisation empêche cependant d'attendre une réforme en profondeur de la fiscalité locale et il est possible dès à présent de renchérir le coût des projets les moins justifiés au regard de cet objectif de sobriété foncière, en attendant que l'artificialisation soit définitivement plus coûteuse que la densification.

⁸ Conseil des Prélèvements Obligatoires (octobre 2022). [La fiscalité locale dans la perspective du ZAN](#).

LES DISPOSITIFS FISCAUX LIÉS À LA CONSTRUCTION

LES TAXES SUR LES PLUS-VALUES DE CESSIONS DE TERRAINS NUS DEVENUS CONSTRUCTIBLES

Décourager l'artificialisation suppose tout d'abord de décourager la transformation d'ENAF en zones immobilières. C'est dans cet esprit de lutte contre la spéculation foncière qu'avait été instituée une taxation des plus-values réalisées par les propriétaires de terrains nus qui, devenus constructibles à la faveur d'une décision de la commune, étaient revendus dans un contexte de forte hausse du prix du foncier. En effet, les prix des terrains à bâtir ont presque triplés entre 2000 et 2018⁹, c'est-à-dire avant même que la loi « Climat & Résilience » ne soit votée et donc que le ZAN puisse produire ses premiers effets. Un terrain constructible valant plus de 920 000 €/ha (92€/m²)¹⁰ contre environ 6 000 €/ha pour un terrain agricole¹¹, leur intérêt s'est singulièrement renforcé, engendrant des pressions croissantes des propriétaires sur les municipalités pour que leur terrain devienne constructible.

Aujourd'hui, deux taxes (une nationale, une locale) sur les plus-values existent afin de limiter les bénéfices qu'un propriétaire pourrait tirer de la revente de son terrain devenu constructible. Néanmoins, la taxe nationale ne s'applique que si le prix de la cession est supérieur à dix fois le prix d'acquisition. Pire, l'assiette de la taxe est réduite de 1/10e par an à partir de la 9e année suivant le classement du terrain en zone constructible, la taxe étant donc totalement effacée au bout de 18 ans. Son taux est enfin extrêmement modeste (5 % de la plus-value comprise entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition, 10 % quand elle le dépasse 30 fois), ce qui explique la faiblesse de son revenu pour l'Etat : 24 millions d'euros en 2024. Une taxe complémentaire peut être décidée à la discrétion des communes, avec des exonérations amoindries : l'exonération est applicable au bout de 18 ans de détention mais sans abattement successif ; celle sur le montant des plus-values ne s'applique que si le prix de cession est inférieur à uniquement trois fois le prix d'acquisition de celui-ci. Au 31 décembre 2024, elle n'avait été instaurée que par 6 691 communes et 2 EPCI¹².

Cette taxation des plus-values semble pouvoir être rendue facilement plus performante et dissuasive en fusionnant la taxe nationale sur les plus-values des cessions de terrains nus devenus constructibles et la taxe forfaitaire, qui pourraient être généralisées sur la base du plus grand dénominateur pour ce qui concerne la plus-value, c'est-à-dire dès qu'elle est supérieure ou égale à deux fois le prix d'acquisition. Cette fusion des taxes serait également l'occasion de supprimer le critère de la durée de détention. Les abattements successifs dont bénéficie le vendeur (pour la taxe nationale) à partir de la 9^e année de détention jusqu'à exonération totale au bout de 18 ans de possession (pour les deux taxes) incitent aujourd'hui à la rétention foncière de ces terrains afin de maximiser la plus-value.

La modulation de ces paramètres générerait quelques dizaines de millions d'euros pour les finances publiques ; la simple suppression des abattements successifs sur la taxe nationale permettrait d'augmenter les produits de la taxe pour l'État d'environ 36 %, soit environ 8,6 millions d'euros.¹³ Le rapport de l'IGF et l'IGEDD sur le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité allait plus loin en suggérant une fusion qui aurait permis, en 2022, de dégager 93 millions d'euros supplémentaires.

LA TAXE D'AMENAGEMENT

La taxe d'aménagement concerne aujourd'hui toutes les opérations qui nécessitent un permis de construire ou d'aménager, ou une déclaration préalable de travaux. Créée en 2012 comme un outil de financement des services publics nécessaires aux nouvelles constructions, cette taxe s'est avérée extrêmement dynamique pour atteindre près de 2 milliards d'euros en 2023.

Parce qu'elle doit financer l'installation d'équipements, la taxe donne la possibilité aux collectivités d'appliquer un taux majoré. Afin de décourager l'étalement urbain ou le mitage, cette majoration aurait ainsi tout intérêt à être généralisée, ou du moins largement facilitée, le juge administratif étant aujourd'hui attentif à ce que les majorations correspondent à la réalité des travaux de voirie ou de création d'équipements publics nécessaires aux besoins des futurs usagers et habitants.

⁹ Notaires de France (avril 2020). [Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplés entre 2000 et 2018](#). Statistiques immobilières, Analyse détaillée.

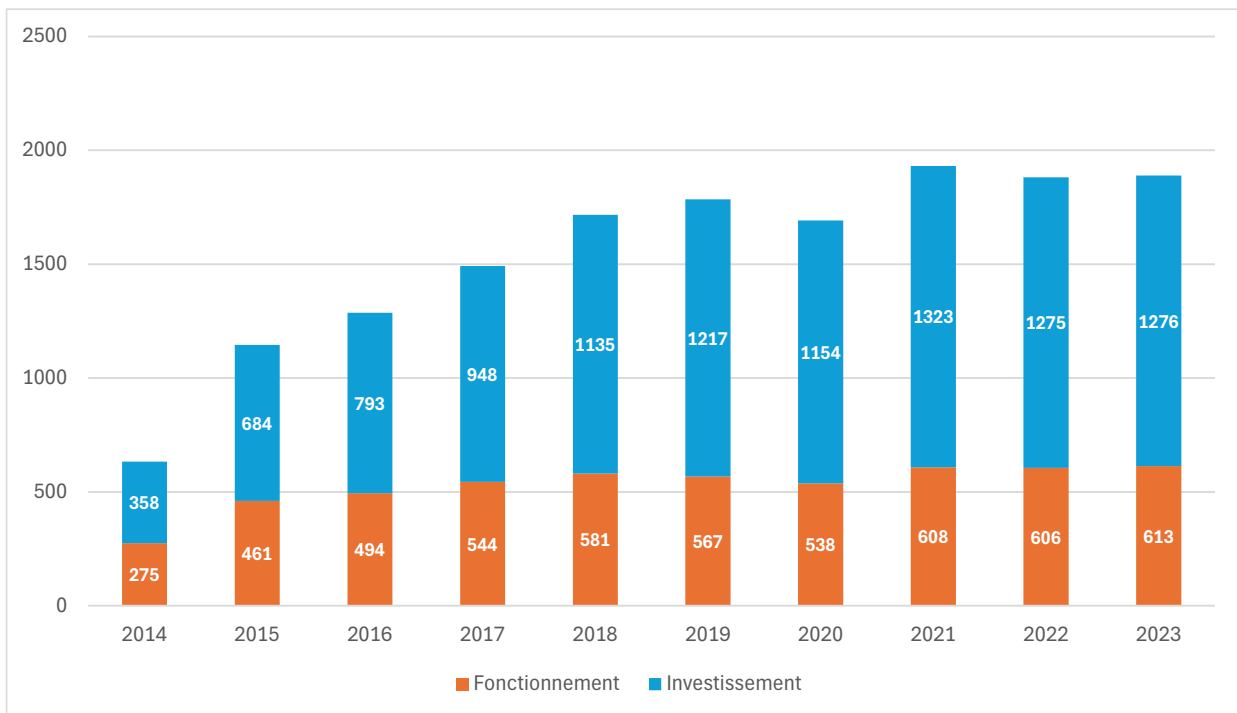
¹⁰ Commissariat général au développement durable (Décembre 2023). Datalab. [Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022](#)

¹¹ SAFER (2024). [Les marchés fonciers ruraux en 2023](#).

¹² Direction générale des Finances publiques (2024). [Liste indicative des communes et EPCI qui ont institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles](#).

¹³ Le calcul à l'origine de ce chiffrage est présenté en annexe 4

Evolution de la taxe d'aménagement entre 2014 et 2023



Source : annuaire statistique annuel de la DGCL, [les collectivités locales en chiffres 2024](#)

Par ailleurs, si son montant dépend bien de la surface de la construction, la taxe d'aménagement n'est pas une taxe d'imperméabilisation en cela qu'elle est assise sur la notion de surface close et couverte : une véranda est imposable, pas une terrasse. De plus, la taxe applique des taux forfaitaires en fonction des constructions sans que leur impact environnemental ne soit un critère : les piscines sont soumises à un taux forfaitaire relativement bas (environ 250 euros par mètre carré contre 3 000 euros pour un emplacement de tente ou caravane, ou 10 000 euros par emplacement pour une habitation légère de loisir), quand elles ne sont pas entièrement exemptées si elles font moins de 10 mètres carrés. Bien qu'il soit difficile, au vu de la volatilité des opérations de construction, de simuler l'impact de modulations de la taxe d'aménagement au regard du ZAN, la majoration pour les piscines enterrées de la valeur forfaitaire (passage de 258 € à 914 €, en se basant sur les montants 2024) et/ou du taux de la taxe d'aménagement (passage du 1 % minimal à 5 % voire 20 %) permettrait de générer, toutes choses égales par ailleurs, jusqu'à 433 millions d'euros supplémentaires pour les finances publiques.¹⁴

Enfin, les exemptions de la taxe d'aménagement ne vont clairement pas dans le sens d'une limitation de l'artificialisation. C'est par exemple le cas de l'abattement de 50 % sur les 100 premiers m² des résidences principales, qui s'applique de la même manière quel que soit le terrain concerné. Une révision en profondeur de ses exonérations et abattements à l'aune de leur impact sur l'artificialisation donnerait ainsi à la taxe d'aménagement un rôle clé dans la transition écologique en orientant les nouvelles constructions.

Dès 2019, le rapport du Comité pour l'Économie Verte¹⁵ proposait de créer une taxe complémentaire à la taxe d'aménagement, dont le Sénat chiffrait le revenu de 150 à 300 millions d'euros en soulignant la simplicité du prélèvement et la stabilité de cette potentielle nouvelle recette. De leur côté, l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (IGEDD) chiffrèrent à 400 millions d'euros le seul abattement de taxe d'aménagement sur les 100 premiers m² des résidences principales.¹⁶

¹⁴ Le calcul à l'origine de ce chiffrage est présenté en annexe 4.

¹⁵ Comité pour l'Économie Verte (2019). [Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols](#). Rapport du groupe de travail présidé par : Anne-Catherine Loisier, sénatrice de la Côte-d'Or Anne-Laurence Petel, députée des Bouches-du-Rhône.

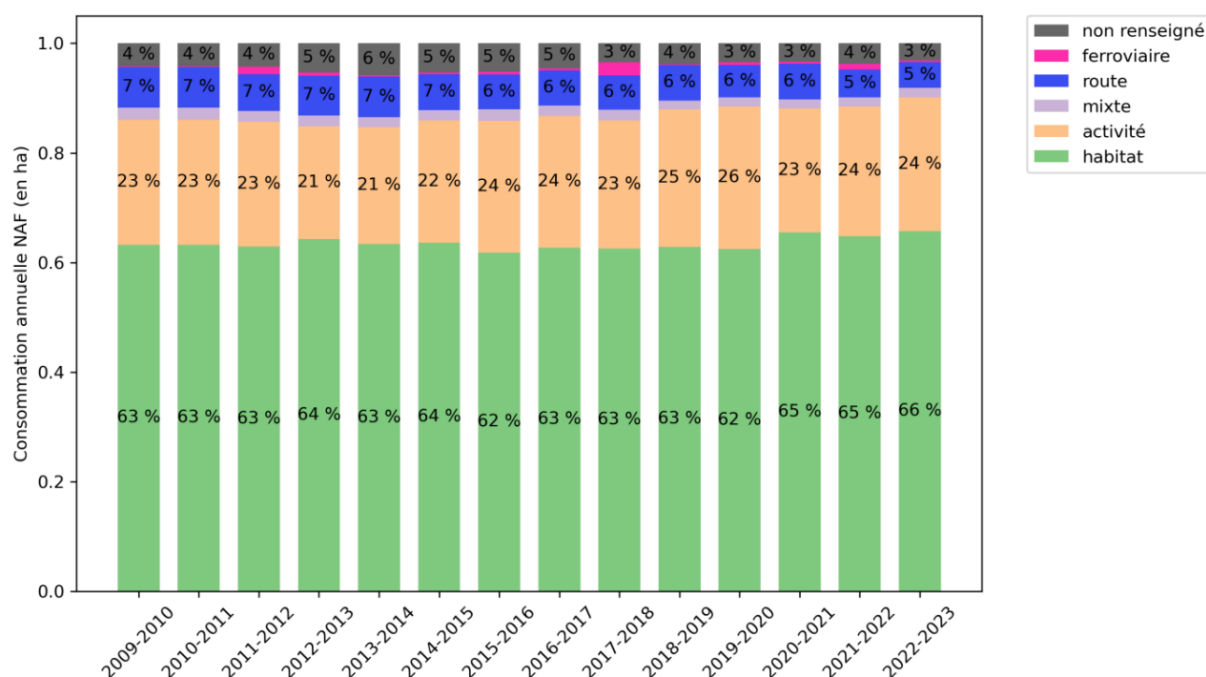
¹⁶ Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (Novembre 2022). [Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité \(SNB\) pour 2030](#).

LES DISPOSITIFS FISCAUX LIÉS AU FONCIER DES ENTREPRISES

Si le logement est le premier moteur de l'artificialisation, la construction de bâtiments liés à des activités économiques a représenté un quart de la surface des sols artificialisés au cours de la dernière décennie, selon la Banque de France¹⁷. Cette part devrait s'amplifier dans les prochaines années au regard de la volonté de réindustrialisation et de la tension sur le foncier (pour mémoire, les PENE à eux seuls devaient représenter au moins 10 % de l'enveloppe globale du ZAN jusqu'à 2031). Or, les entreprises bénéficient aujourd'hui, comme les particuliers, de nombreuses possibilités d'abattement de la taxe d'aménagement (pour les parcs de stationnement couverts ou les entrepôts et hangars), voire d'exonération partielle ou totale (à la discrétion des collectivités pour les locaux à usage industriel ou artisanal), dont nombre d'entre elles mériteraient d'être réexaminées dans un contexte de lutte contre l'artificialisation.

De même, la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur la valeur locative des biens immobiliers, prévoit des exonérations ou réductions de la base d'imposition qui se justifient difficilement au regard de l'objectif ZAN. C'est par exemple le cas pour les grands ports maritimes, les ports autonomes, et les ports gérés par des collectivités territoriales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte (à l'exception des ports de plaisance) qui sont exonérés de CFE alors que la consommation foncière qu'ils engendrent représente un coût pour la société dans son ensemble¹⁸. De façon similaire, la réduction d'un tiers de la valeur locative pour les aéroports engendre une réduction de la base d'imposition de la CFE de ces infrastructures en dépit de leurs coûts environnementaux, qui ne se limitent d'ailleurs pas à l'artificialisation.

Répartition en % entre les différentes destinations au niveau national



Consommation d'espaces 2009-2023 par destination au niveau national (pourcentage)

Source fichiers fonciers 2009-2023. Graphique issu de l'étude du Cerema (2024) : [Analyse de la consommation d'espaces, période du 1er juillet 2009 au 1er janvier 2023](#)

¹⁷ Etienne de L'Etoile, Mathilde Salin, Quels secteurs économiques contribuent à l'artificialisation des sols en France ? [Site web de la Banque de France](#), 30 juillet 2024.

¹⁸ Planète SCOT n°12 de juin 2023, dossier [Rendre la fiscalité cohérente avec l'objectif « ZAN »](#)

Un autre enjeu bien connu de l'emprise au sol des activités économiques concerne la taxe sur les surfaces commerciales, initialement conçue pour protéger le petit commerce de centre-ville contre l'implantation des hypermarchés en périphérie ; il ne s'applique d'ailleurs qu'aux établissements ouverts depuis le 1^{er} janvier 1960. Si ce combat a été largement perdu, il demande à être revisité à l'aune des problématiques environnementales. Ainsi, la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) ne porte à cette heure que sur les magasins de détails dont la surface de vente –espaces clos et couverts – dépasse 400m², ne prenant pas en compte les espaces de stockage, de production ou de prestations de services fermés au public, ni les surfaces de ventes en plein air situées à l'extérieur du magasin, ni les parkings afférents. Au regard de l'artificialisation engendrée par ces surfaces extérieures, mais aussi de l'impact des entrepôts de sites de ventes en ligne, rien ne justifie plus ces exemptions.

L'extension de la TaSCom aux entrepôts ou aux parkings qui en sont aujourd'hui exemptés représenterait une manne très importante pour les finances publiques en même temps qu'elle obligerait les entreprises à reconsidérer l'intérêt d'une extension plutôt qu'une densification des activités. A titre d'exemple, une simulation de l'extension de la TaSCom aux entrepôts de plus de 10 000 m² générerait entre 511 M€ et 3 037 M€ en fonction du tarif appliqué, le répertoire des entrepôts et plateformes logistiques (REPL) estimant à 89 millions de m² la surface de stockage des entrepôts et plateformes logistiques de 10 000 m² ou plus en décembre 2023.¹⁹

Enfin, bien que la taxe sur les bureaux soit due qu'ils soient vides ou occupés, ceci ne semble pas suffisant pour inciter à la vente ou au réemploi de ces locaux. Ainsi, la taxe sur les friches commerciales, instituée à l'initiative des communes ou des EPCI par délibération pourrait être généralisée afin d'inciter plus amplement au recyclage de ces terrains. En 2017, seules 112 communes avaient voté l'application de cette taxe sur leur territoire, pour un total de 1 197 locaux imposés et un montant d'environ 2,4 millions d'euros²⁰. Ce chiffre relativement faible peut s'expliquer par la difficulté du processus d'identification des locaux vides. En effet, ce sont les collectivités qui doivent les lister (et donc y accéder pour vérifier qu'ils sont bien vacants) puis faire remonter ces listes à la direction générale des finances publiques. Cela nécessite d'avoir des arpenteurs qui visitent les locaux, et entraîne un risque de contentieux important en cas d'erreur de la collectivité. Néanmoins, il semble aujourd'hui indispensable de décourager le maintien plus de deux ans (durée à partir de laquelle la taxe peut s'appliquer) de la vacance de locaux ou de friches qui ont vocation à être remis sur le marché. En ce sens, la refonte de ce mécanisme et un appui en amont de la direction générale des impôts permettrait de faciliter l'identification des locaux, de réduire le risque de contentieux, et donc d'augmenter le nombre de communes appliquant cette taxe. Accessoirement, la progressivité de cette taxe pourrait également être renforcée en fonction de la durée de vacance.

¹⁹ Le calcul à l'origine de ce chiffrage est présenté en annexe 4.

²⁰ Cerema (Novembre 2020). [La taxe sur les friches commerciales \(TFC\)](#)



CONCRÉTISER LE ZAN : ENCOURAGER LA RENATURATION

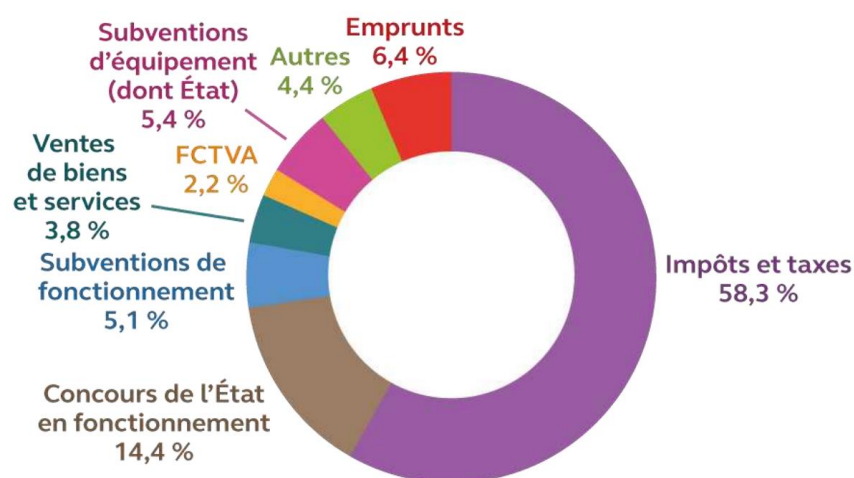
CONCRÉTISER LE ZAN : ENCOURAGER LA RENATURATION

La mise en cohérence de la fiscalité locale avec l'artificialisation réelle des sols engendrera de nouvelles ressources pour les finances publiques. L'impact financier est difficilement quantifiable du fait du morcellement des dispositifs fiscaux et de l'incertitude inhérente à la prévision des opérations foncières, sans parler de leur élasticité aux réformes envisagées. Toutefois, les premières estimations permettent d'évaluer, toutes choses égales par ailleurs, un gain de 2 à 5 milliards d'euros supplémentaires. Ce bénéfice semble très limité comparé à la fois aux besoins de la lutte contre l'artificialisation mais également au potentiel financier que recouvre cet enjeu. Au regard des montants que représentent la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) – soit près de 40 milliards d'euros en 2023 hors taxes annexes et frais de gestion – ou de la dotation globale de fonctionnement (DGF) – 27 milliards d'euros en 2023 –, les quelques milliards que rapporterait un renforcement de la fiscalité sur l'artificialisation peuvent sembler modestes comparés à ceux que générerait une révision de ces deux dispositifs.

Néanmoins, les besoins sont tels qu'il ne faut pas se priver dès à présent, d'une part d'adapter, même un peu, le signal-prix et les anticipations des agents dans un sens moins favorable à l'artificialisation, d'autre part de dégager des marges de manœuvre, même mineures, en faveur d'un meilleur financement des opérations de préservation des sols et de désartificialisation (déconstruction, dépollution, désimperméabilisation, renaturation...).

Évidemment insuffisantes, ces marges de manœuvre supplémentaires peuvent toujours être complétées par d'autres comme la mise à contribution des projets d'envergure nationale ou européenne qui bénéficient d'un régime dérogatoire au ZAN, ou des projets industriels s'ils devaient aussi finalement bénéficier d'une exemption. De nombreux autres leviers sont potentiellement mobilisables, par exemple les entreprises qui font le choix de tirer sur les équipements en s'installant à grande distance des transports publics ou même en imaginant, comme l'établissement public foncier d'Île-de-France, une "charge foncière verte" en fonction des projets les moins végétalisés.

Répartition des recettes des collectivités locales en 2021



Source : Cour des Comptes (mars 2023). Rapport public annuel 2023. [La décentralisation 40 ans après](#), p.134

Plus rapidement, un effort peut être facilement fait sur la fiscalité des résidences. L'habitat représentant plus des deux tiers du flux de consommation d'ENAF entre 2009 et 2020, le renforcement de la fiscalité sur les résidences secondaires et les logements vacants aurait la vertu de détendre l'offre de logements sans augmenter l'artificialisation. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires pourrait ainsi être majorée, éventuellement en fonction du nombre de résidences détenues par un même propriétaire afin notamment de limiter le parc résidentiel transformé en location touristique de courte durée, sachant qu'il existe 3,6 millions de résidences secondaires (trois fois plus qu'il y a 50 ans — 1,2 millions en 1968 —, représentant environ 10 % du parc immobilier)²¹. Quant à la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), aujourd'hui perçue au profit de l'État dans les seules communes en tension, elle pourrait être généralisée (et reversée) à toutes les communes, en fusionnant donc avec la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) actuellement à la discrétion de toutes les communes où la TLV n'est pas appliquée. Ce renforcement de la fiscalité sur les logements vacants inciterait les propriétaires à s'en séparer, soit pour être remis sur le marché soit pour être transformés ou renaturés - en fonction du contexte - éventuellement avec des aides publiques. Alors que la THLV s'élevait à 139 millions d'euros²² en 2023, les recettes de la TLV sont, elles, estimées à 100 millions d'euros en 2022 selon un rapport du CPO²³. Au regard de la hausse des valeurs des bases locatives et des taux en 2023, on peut estimer cette seule taxe autour de 145 millions d'euros²⁴. Néanmoins ces renforcements de la fiscalité devront s'accompagner de moyens de contrôle pour être pertinents et éviter les risques de contournement (il est par exemple aisé aujourd'hui de contourner la réglementation sur les logements vacants en justifiant simplement de la recherche d'un locataire).

Quoiqu'il en soit, la question demeure de savoir vers qui ou vers quoi fléchir ces nouveaux revenus. À cet égard, la meilleure solution semble être de mutualiser les revenus générés par ceux qui artificialisent et de les redistribuer vers ceux qui favorisent la sobriété foncière : c'est le principe d'une fiscalité "récompensatoire", c'est-à-dire qui taxe l'artificialisation pour récompenser la compensation de cette artificialisation.

MUTUALISER LES REVENUS DE CEUX QUI ARTIFICIALISENT

Jusqu'à présent, les collectivités sont les bénéficiaires directes des opérations d'artificialisation qu'elles décident. Pour une commune, l'installation d'une zone d'aménagement commercial s'avère ainsi financièrement très avantageuse puisqu'elle induit de nouveaux revenus générés par la TaSCom, la taxe d'aménagement, la CFE, etc. Si la hausse des taxes proposée suivait la même direction, elle pourrait créer l'effet inverse à celui recherché en incitant encore plus fortement les collectivités à accorder davantage de permis de construire pour augmenter leurs ressources. En effet, l'effet désincitatif de cette hausse demeure somme toute modeste : elle ne renchérirait sans doute pas le coût de l'artificialisation au point de décourager toute opération (dans son rapport d'octobre 2022²⁵, la Cour des comptes note déjà que « *la fiscalité locale joue un rôle marginal dans le choix des acteurs économiques* »), ce qui n'est d'ailleurs pas le but recherché.

Pour éviter que la hausse des taxes sur l'artificialisation crée une incitation pour les communes à artificialiser davantage, il est nécessaire de décorréliser ces nouvelles recettes des territoires et des collectivités sur lesquelles elles sont générées.

Une option aurait pu être de considérer une perception directe par les communes mais un fléchage obligatoire de ces nouveaux revenus vers des projets favorisant la densification et la renaturation. C'est ce qui prévaut aujourd'hui pour la taxe d'aménagement, qui permet le financement des équipements publics pour les communes et celui des projets de protection des espaces naturels sensibles pour les départements. Ces derniers ont ainsi bénéficié en moyenne de 529 millions d'euros sur la période 2016-2021 au titre de la taxe d'aménagement dont plus des deux tiers ont été consacrés pour des dépenses en lien avec la biodiversité²⁶. Ainsi, aurait pu être imaginé un dispositif tel que si la commune ne justifie pas de la renaturation d'une surface au moins équivalente à la surface d'ENAF consommée, ces nouveaux revenus seraient reversés via un fonds aux communes qui n'artificialisent pas. Le produit serait équitablement réparti en fonction du nombre de communes dont le stock d'ENAF est resté stable, avec une majoration

²¹ 3,6 millions de résidences secondaires en 2021. INSEE, [Logement en 2021, France entière](#)

²² Direction générale des Collectivités locales (DGCL), annuaire statistique annuel 2024, [les collectivités locales en chiffres 2024](#)

²³ Conseil des Prélèvements Obligatoire (décembre 2023), [Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement](#).

²⁴ Le calcul à l'origine de ce chiffrage est présenté en annexe 4.

²⁵ Conseil des Prélèvements Obligatoires (Octobre 2022). [La fiscalité locale dans la perspective du ZAN](#).

²⁶ OFB (octobre 2023). [Étude sur les financements](#) : quels leviers mobilisables pour la mise en œuvre des solutions fondées sur la nature pour l'adaptation au changement climatique ?

pour celles dont il a même augmenté, et toutes sortes d'autres critères qui peuvent être imaginés pour valoriser tel ou tel facteur (densité de la population, proportion d'ENAF ou d'aires protégées, niveau de ressources, etc.). Ce schéma prévaut par exemple aujourd'hui pour la distribution de la dotation pour aménités rurales avec la difficulté que le grand nombre de communes éligibles réduit considérablement le revenu qu'elles peuvent finalement percevoir.

Ce modèle n'est toutefois pas satisfaisant car non seulement il ne garantit pas la qualité des projets financés mais surtout il empêche toute péréquation d'ampleur vers les communes qui font, elles, l'effort de ne pas artificialiser. Si la fiscalité doit renforcer le coût des projets artificialisants, ce ne peut être que pour alléger celui des communes qui compensent cette artificialisation par leurs efforts de sobriété.

Alternativement, le renforcement de la fiscalité sur l'artificialisation pourrait financer un allègement de la fiscalité, soit en faveur de la densification soit en faveur de la préservation des ENAF. En effet, si la fiscalité peut aujourd'hui s'avérer plus avantageuse pour l'artificialisation que la densification, il pourrait être envisagé non seulement de renforcer la taxation de l'artificialisation mais en parallèle d'alléger la taxation de ce qui concourt à la sobriété. Cela consisterait par exemple à alléger la taxe d'aménagement ou la taxe foncière pour ce qui concerne l'habitat collectif, autrement moins consommateur de sols que l'habitat individuel : une étude sur la région Île-de-France²⁷ a ainsi montré le grand écart dans l'usage du sol entre un habitat collectif (2 % des surfaces nouvellement artificialisées pour 40 % des nouveaux logements) et individuel (23 % des surfaces artificialisées pour 60 % des nouveaux logements). Néanmoins la taxe d'aménagement devant permettre de financer les équipements induits par la création d'un nouvel habitat collectif, cela devra être équilibré par une forte surtaxation des projets artificialisants à l'échelle communale pour être viable. Ce jeu de balance peut s'avérer extrêmement complexe à mettre en place et entretenir dans la durée.

Une baisse des impôts favorable à la lutte contre l'artificialisation pourrait aussi consister à rendre fiscalement plus intéressante la préservation des ENAF, dont le maintien est une garantie contre

l'artificialisation. Il s'agirait par exemple de diminuer ou supprimer la taxe sur le foncier non-bâti quand celui-ci présente un intérêt pour la biodiversité ou le climat (prairie permanente, forêts, zones humides...). Défiscaliser ces actifs non-productifs, parfois davantage taxés que les actifs productifs, offrirait une claire incitation à conserver la nature plutôt que de chercher à la rentabiliser par des cultures intensives ou en la rendant constructible. Cette logique existe déjà en partie dans l'agriculture : une exploitation en transition vers l'agroécologie ou des parcelles classées en zones humides donnent aujourd'hui droit à une exonération de 50 % de la taxe sur le foncier non-bâti, mais uniquement sur cinq ans (renouvelable sous condition) ce qui restreint le potentiel de mise en place d'un projet. Or c'est dans le long que doit s'inscrire la volonté de préserver les ENAF et ceci ne pourra passer que par une reconnaissance de leur valeur, ou à minima un rendement non négatif du foncier. A titre d'exemple, les loyers de fermage en France sont particulièrement bas (environ 150 €/ha contre 300 €/ha dans les pays voisins), alors que le foncier agricole est bien plus taxé que dans les autres pays européens, et ce indépendamment des revenus qui y sont générés, entraînant des rendements annuels négatifs pour les espaces non bâtis et non productifs²⁸. De même, le taux d'imposition sur le foncier des prairies permanentes est aujourd'hui supérieur à celui des grandes cultures, alors que leur loyer de fermage en est inférieur.

Un autre moyen efficace d'alléger la fiscalité pour les surfaces favorables à la préservation écologique des ENAF serait de cibler les obligations réelles environnementales. Les ORE sont un contrat aux termes duquel le propriétaire d'un bien immobilier s'engage à y mettre en place une protection environnementale dont la finalité doit être le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de biodiversité ou de services écosystémiques. Dans la mesure où cette protection reste attachée au bien pendant toute la durée du contrat qui peut aller jusqu'à 99 ans, même en cas de changement de propriétaire, il a régulièrement été souligné²⁹ que le maintien d'une taxation sur ces biens empêche le plein développement des ORE qui sont pourtant un moyen efficace de préserver les ENAF.

Si elles récompensent effectivement la lutte contre l'artificialisation, ces propositions ont cependant au

²⁷ Alice Colsaet & Yann Laurans (2017). [Pour une approche de l'artificialisation des sols du point de vue de la biodiversité - le cas de l'Île-de-France](#).

²⁸ Guillaume Sainteny (2024). Chapitre « Quel Modèle économique pour les sols après le ZAN ? » issu de « Sols Vivants, mieux prendre en compte les sols dans l'aménagement » sous la direction de Jean-

Baptiste Butlen, Pauline Sirot et Marthurin Basile. Editions Parenthèses. p.180

²⁹ [Rapport](#) du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021

moins trois désavantages. Tout d'abord, elles bénéficient financièrement à une catégorie de la population la plus aisée, celle qui peut être propriétaire. De plus, comme dans le cas d'une dotation distribuée aux communes de façon indiscriminée, elles ne garantissent pas des projets de qualité, avec de nombreux risques d'effet d'aubaine. Surtout elles ne permettent pas d'atteindre des projets d'ampleur, se réduisant à faire du saupoudrage à partir de revenus déjà relativement limités. Ceci plaide pour une forme de centralisation qui pourra faire masse et ainsi porter l'effort et la redistribution là où cela est le plus nécessaire.

RÉCOMPENSER CEUX QUI COMPENSENT L'ARTIFICIALISATION

Si l'État pourrait ainsi disposer d'une enveloppe de 2 à 5 milliards d'euros pour sa lutte contre l'artificialisation, l'effort devra porter sur la préservation des espaces naturel, du foncier agricole et sur la renaturation. Pendant incompressible de l'artificialisation, la renaturation en est le parent pauvre avec des dispositifs d'accompagnement aux communes aujourd'hui éparpillés à toutes les échelles (européenne, nationale, régionale, départementale) et entre tous les opérateurs (ADEME, OFB, agences de l'eau...) alors qu'à l'inverse les besoins sont extrêmement importants. À titre d'exemple, l'action « Renaturation des villes et villages » au sein du Fonds vert a engagé en 2023 environ 150 millions d'euros de soutiens publics³⁰, mais pour un total de 827 dossiers. Cela représente un montant moyen de moins de 200 000 euros, ce qui ne peut financer que des petits projets, limités à la désimperméabilisation de cours d'écoles ou à la plantation d'arbres.

Pour utiles qu'ils soient, ces projets ne servent pas réellement l'effort de lutte contre l'artificialisation. À titre de comparaison, le fonds friches, initié dans le cadre du plan de relance mais pérennisé dans le Fonds vert, a soutenu 1 382 projets pour un total de 750 millions d'euros entre 2021 et 2022. Ces investissements plus de deux fois supérieurs devaient permettre le recyclage de 3 375 ha de friches... alors que le Cerema estime leur surface nationale totale à 170 000 ha³¹. Or, le coût de renaturation peut largement dépasser celui de la densification via le recyclage des friches : selon France Stratégie³²,

l'opération de dépollution, désimperméabilisation et construction d'un technosol sur un sol artificialisé est de 95 à 390 euros par mètre carré, coût auquel il faut ajouter le coût de déconstruction.

À la manière du fonds friches, il faut envisager une intervention sur de plus grands espaces et qui ne se limite pas à une transformation dispendieuse d'espaces artificialisés en espaces naturels ou agricoles. Il faut sortir d'une logique purement quantitative pour inscrire cette transformation dans une ambition plus vaste d'aménagement du territoire. De plus, chaque commune doit avoir à concevoir la sienne en fonction de ses spécificités écologiques, agricoles et de ses besoins politiques : à l'inverse des friches qui ne sont pas disponibles partout, toutes les communes ont un besoin et des moyens de réinstaller la nature en leur sein.

En même temps qu'elle instaurait le ZAN, la loi Climat & Résilience de 2021 est venue créer un tel outil. Intégrées aux documents d'urbanisme, les zones préférentielles de renaturation doivent signaler pour chaque intercommunalité les sites où l'apport de solutions fondées sur la nature serait le plus efficace pour maintenir ou restaurer les continuités écologiques au sein du territoire. C'est sur ces zones que les actions de compensation écologique des collectivités et des aménageurs privés sont censées être conduites en priorité, initiant par là une démarche de compensation écologique en milieu urbain ou péri-urbain là où celle-ci est aujourd'hui pratiquée à moindre coût, essentiellement sur des espaces naturels ou agricoles plus ou moins dégradés.

Mais, plus qu'un outil de compensation, la détermination de ces zones invite à une véritable réflexion sur la place de la nature dans l'aménagement. Parce que la lutte contre l'artificialisation suppose avant tout d'éviter de détruire les sols et de les préserver, cet outil permet justement de déterminer quels sont les espaces agricoles utiles ou indispensables et ainsi de ne pas consommer les terres les plus fertiles pour y installer, par exemple, des énergies renouvelables. Elle crée ensuite un diagnostic partagé sur les besoins en matière de protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, dans une approche qualitative de la gestion des sols, dépassant le choix binaire entre artificialisation et désartificialisation. C'est donc bien davantage un outil de planification pour la nature et ses fonctionnalités,

³⁰ [Rapport](#) d'information déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif à la mobilisation du Fonds vert pour les collectivités territoriales, n° 2631, mai 2024.

³¹ Cerema, « [Recyclage des friches : Quels enseignements des centaines de projets soutenus par le fonds Friches ?](#) », décembre 2023

³² France Stratégie (Juillet 2019). [Objectif « Zéro Artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?](#), p.35

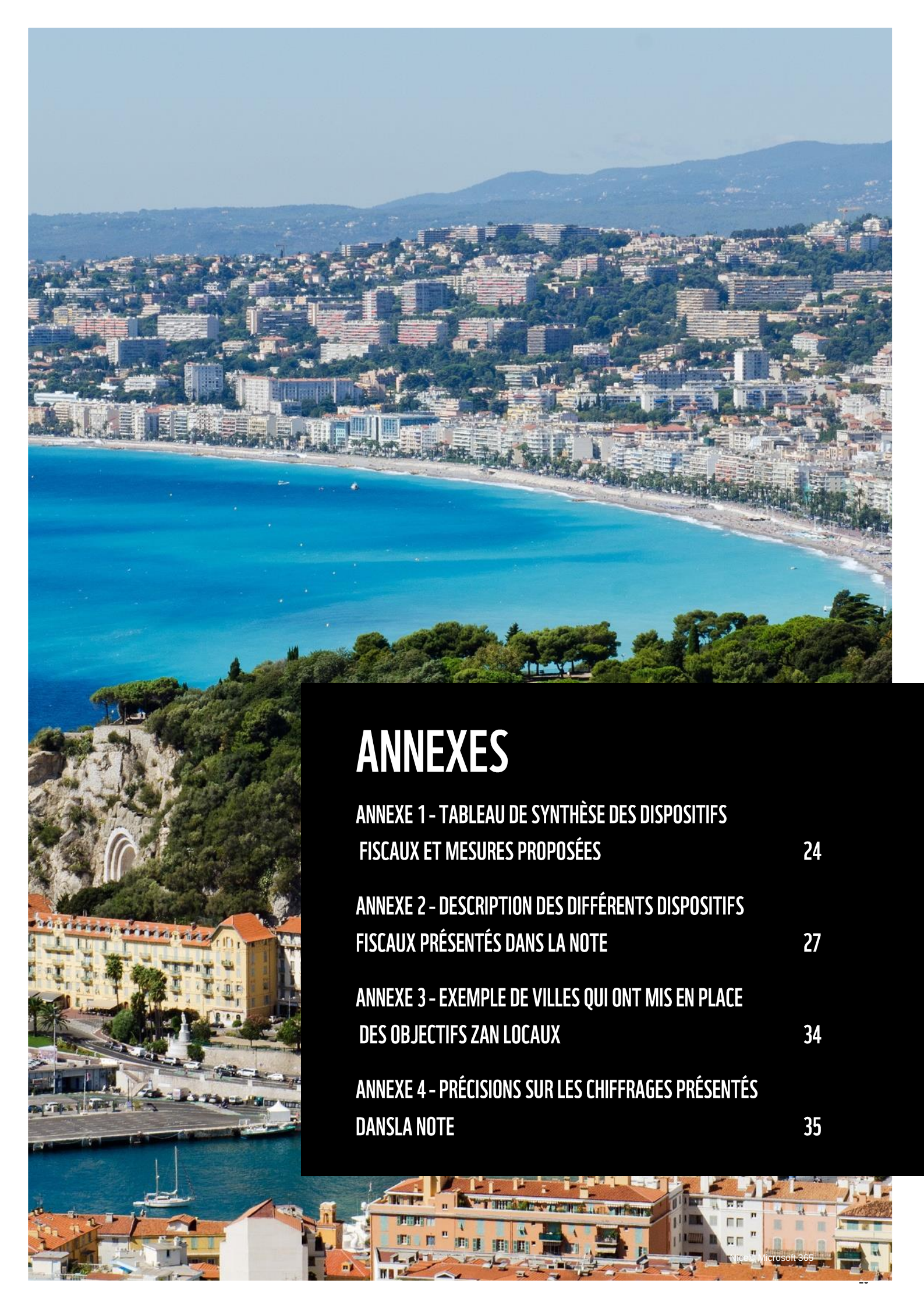
dans le respect des particularités et des contraintes de chaque commune, permettant de valoriser le foncier agricole et naturel.

Simple faculté offerte aux collectivités, les zones préférentielles de renaturation semblent pourtant indispensables à la lutte contre l'artificialisation. Elles permettent d'inverser la logique qui prévaut dans l'aménagement du territoire, en se demandant dorénavant où il serait utile de renaturer plutôt que de se demander où il serait possible de construire. Inscrites à l'échelle de l'intercommunalité (via les schémas de cohérence territoriale) et non pas du projet, les zones préférentielles de renaturation assurent des opérations d'une ampleur suffisamment importante à la fois pour la biodiversité et tout simplement pour les habitants, dont les territoires seront plus attractifs, plus résilients et plus désirables. Accessoirement, elles évitent le schéma classique dans lequel la plus grande commune de l'intercommunalité va accaparer les financements pour ses propres projets puisque les projets devront se justifier avant tout par leur intérêt écologique.

Le cas échéant, l'État pourra éventuellement appuyer techniquement les collectivités les moins avancées. Depuis l'entrée en vigueur du ZAN, de nombreuses communes volontaires ont été vite rappelées à leur manque de moyens humains, souvent patent quand il s'agit de réviser les documents d'urbanisme. Entre 2022 et 2024, l'AMI « Objectif ZAN » de l'ADEME (2022-2024) a permis d'accompagner 22 territoires pour la réalisation d'études nécessaires à l'élaboration d'une trajectoire ZAN et son intégration dans les divers plans et documents d'urbanisme, ainsi que la réalisation d'études préalables à la mise en œuvre de projets d'aménagement (échelle ZAC, lotissements, reconversion de friches, renaturation, densification, etc.) contribuant à cette stratégie. De même, l'ANRU et la Banque des Territoires ont porté dans le cadre du PIA un programme « Démonstrateurs de la ville durable » dont les lauréats pouvaient bénéficier d'une phase d'incubation du projet d'une durée de 36 mois maximum soutenue financièrement et techniquement par l'État. Arrivés à maturité, les projets bénéficiaient du soutien du PIA pour leur réalisation jusqu'à 10 millions d'euros par démonstrateur, incubation comprise. Ces démarches, aujourd'hui marginales, auraient vocation à se généraliser pour permettre une transition efficace et plus sereine de l'ensemble des territoires vers le ZAN et notamment pour les zones préférentielles de renaturation. Ce qui nécessite une volonté politique forte ainsi que des moyens d'expertise importants des opérateurs qui seraient chargés de cet appui.

Ces zones préférentielles pourraient connaître un élan déterminant si l'État s'engageait à soutenir financièrement leur mise en place, sur la base des schémas de cohérence territoriale les plus aboutis ou les plus intéressants remontés par ses services. Alternativement, ce soutien pourrait passer par un fonds géré par une agence existante (ex. ADEME, OFB...) voire par les acteurs directement concernés via la conférence régionale de gouvernance ZAN qui pourrait être chargée de la sélection des projets retenus. Ces alternatives auraient l'avantage de garantir qu'à terme les fonds issus des revenus supplémentaires liés à l'artificialisation reviennent bien aux collectivités.

Le niveau de ces soutiens pourrait ainsi être modulé chaque année en fonction des projets et des revenus disponibles, avec une plus grande latitude pour cibler les territoires pertinents. Même si ces ressources ne pourront jamais financer à elles seules les centaines de sites concernés, chaque territoire aurait identifié sa ou ses zones de renaturation préférentielle et pourrait donc imaginer d'autres schémas de financement, publics mais aussi privés (à l'exemple des crédits biodiversité qui pourraient être mobilisés au-delà des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation) pour les mettre en place.



ANNEXES

**ANNEXE 1 - TABLEAU DE SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS
FISCAUX ET MESURES PROPOSÉES** 24

**ANNEXE 2 - DESCRIPTION DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS
FISCAUX PRÉSENTÉS DANS LA NOTE** 27

**ANNEXE 3 - EXEMPLE DE VILLES QUI ONT MIS EN PLACE
DES OBJECTIFS ZAN LOCAUX** 34

**ANNEXE 4 - PRÉCISIONS SUR LES CHIFFRAGES PRÉSENTÉS
DANS LA NOTE** 35

ANNEXE 1 - TABLEAU DE SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS FISCAUX ET MESURES PROPOSÉES

	Taxe(s) concernée(s)	Montants perçus via cette taxe	Mesure(s)	Montants complémentaires générés par la mesure
Dispositifs fiscaux liés à la construction	Taxe nationale et taxe forfaitaire sur les plus-values de cessions de terrains nus devenus constructibles	Taxe nationale : 24 M€ selon PLF 2024 Taxe forfaitaire : montant non connu	a) Fusionner les deux taxes b) Taxer la plus-value dès qu'elle est supérieure ou égal à 2 fois le prix d'acquisition (comme le prévoit aujourd'hui la taxe forfaitaire) c) Instaurer des taux plus progressifs et de supprimer les abattements successifs dont le vendeur bénéficie jusqu'à exonération totale au bout de 18 ans de possession.	<i>La simple suppression des abattements successifs actuels permettrait d'augmenter les produits de la taxe nationale perçue pour l'Etat d'environ 36 % (soit 8,6 M€ pour la taxe nationale)</i>
	Taxe d'aménagement	<i>1 889 M€ en 2023 selon l'annuaire statistique annuel de la direction générale des collectivités locales</i>	a) Modulation de la taxe en fonction de l'impact environnemental du projet b) Application des taux majorés en fonction du secteur et/ou de la nécessité du projet c) Suppression de l'abattement de 50 % sur les 100 premiers m ² des résidences principales	<i>b) Par exemple, une réelle majoration de la valeur forfaitaire (passage de 258€ à 914 €, en se basant sur les montants 2024) et/ou du taux de la taxe d'aménagement pour les piscines (passage du 1 % minimal à 5 % voire 20 %) permettrait de percevoir jusqu'à 433 M€ supplémentaires pour les collectivités territoriales³³</i> <i>c) le seul abattement de taxe d'aménagement sur les 100 premiers m² des résidences principales représente 400 millions d'euros selon l'IGF et l'IGEDD¹⁶</i>

³³ cf. calcul en annexe 4

	Taxe(s) concernée(s)	Montants perçus via cette taxe	Mesure(s)	Montants complémentaires générés par la mesure
Dispositifs fiscaux liés au foncier des entreprises	CFE	7 604 M€ en 2023 selon l'annuaire statistique annuel de la direction générale des collectivités locales	Supprimer les exonération ou réductions liés à des activités fortement artificialisatrices (ports, aéroports)	Quelques centaines de millions d'euros
	TaSCom	935 M€ en 2023 selon l'annuaire statistique annuel de la direction générale des collectivités locales	Etendre la TaSCom aux entrepôts et parkings	Une simulation de l'extension de la TaSCom aux EPL (entrepôts et plateformes logistiques couverts et fermés) de plus de 10 000 m ² générerait entre 511 M€ et 3 037 M€ en fonction du tarif appliqué. ³⁴
	Friches commerciales	2,4 M€ en 2017 (pour 112 communes, 1 197 locaux concernés) ²⁰	Généralisation de cette taxe aujourd'hui discrétionnaire	Quelques dizaines de millions d'euros

³⁴ cf. calcul en annexe 4

	Taxe(s) concernée(s)	Montants perçus via cette taxe	Mesure(s)	Montants complémentaires générés par la mesure
Fiscalité des résidences	Taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logement vacants (THLV)	Estimation de la TLV : - en 2022 : 100 M€ - en 2023 : 145 M€ ³⁵ THLV 2023 : - Selon l'annuaire statistique annuel de la direction générale des collectivités locales : 139 M€ - selon le fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) : 107 M€	Fusionner et généraliser ces taxes	Quelques dizaines de millions d'euros
	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	THRS 2023 : - Selon l'annuaire statistique annuel de la direction générale des collectivités locales : 3 784 M€ <i>(Y compris majorations des résidences secondaires (168 M€) et hors produit TH perçu par l'État (2,9 Md€))</i> - Selon le fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) : 2 383 M€ <i>(Y compris majorations des résidences secondaires (277 M€) et hors produit TH perçu par l'État)</i>	Majorer cette taxe en fonction du nombre de résidences détenues par un même propriétaire	Quelques centaines de millions d'euros

³⁵ cf. calcul en annexe 4

ANNEXE 2 - DESCRIPTION DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS FISCAUX PRÉSENTÉS DANS LA NOTE

Les éléments, taux et valeurs forfaitaires présentés ici sont ceux en vigueur en décembre 2024.

DISPOSITIFS FISCAUX LIÉS À LA CONSTRUCTION

LES TAXES SUR LES PLUS-VALUES DES CESSIONS DE TERRAINS NUS DEVENUS CONSTRUCTIBLES

TAXE NATIONALE

- Obligatoire, mise en place par l'Etat
- S'applique aux terrains nus ou aux terrains avec une construction impropre à un quelconque usage, lors de la 1^{ère} cession à titre onéreux du terrain, intervenue après son classement en zone constructible.
- Ne s'applique pas si le prix de la cession est inférieur à 10 fois le prix d'acquisition.
- L'assiette de la taxe est réduite de 1/10^e par an à partir de la 9^e année suivant le classement du terrain en zone constructible.
- La taxe s'applique selon les taux suivants :
 - o 5 % de la plus-value comprise entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition
 - o 10 % de la plus-value dépassant 30 fois le prix d'acquisition
- Le produit de cette taxe est affecté, dans la limite d'un plafond annuel, à un fonds inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement, qui finance des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture.
- Cette taxe représente 24 M€ au PLF 2024.

TAXE FORFAITAIRE

- Discrétionnaire, mise en place par les communes et les EPCI compétents pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, ayant délibéré pour instituer cette taxe.
- S'applique aux terrains devenus constructibles en raison de leur classement par un plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible.
- Sont exonérées :
 - o Les cessions de terrains classés en zone constructible depuis plus de 18 ans au moment de la cession
 - o Lorsque le prix de cession du terrain est inférieur à trois fois le prix d'acquisition de celui-ci
- La taxe est égale à 10 % de l'assiette définie.
- Bénéficiaires : les communes et les EPCI compétents pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, ayant délibéré pour instituer cette taxe.
- Le montant perçu via cette taxe forfaitaire n'est pas connu.

$$\text{Montant} = \text{taux} \times (\text{prix de vente} - \text{prix d'acquisition})$$

LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

- Perçue par la Commune, le Département et, en Île-de-France seulement, par la Région.
- Concerne les opérations de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments nécessitant un permis de construire, un permis d'aménager ou une déclaration préalable de travaux.
- Est due pour toute création de surface de plancher close et couverte dont la superficie est supérieure à 5 m² et d'une hauteur de plafond supérieure ou égale à 1,80 mètre, incluant les combles et les caves. Les piscines, bien qu'exclues de la surface taxable, sont toutefois soumises à la taxe d'aménagement de façon forfaitaire.

$$\begin{aligned} \text{Montant} &= \text{surface taxable de la construction} \\ &\times \text{valeur annuelle par m}^2* \\ &\times \text{taux voté par la collectivité**} \end{aligned}$$

* La valeur par m² est fixée forfaitairement par le législateur. En 2023, elle s'élève à 914 € pour les communes situées hors de la région d'Ile-de-France et à 1 036 € pour les communes situées dans la région d'Ile-de-France (Les valeurs par mètre carré sont actualisées au 1er janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques).

** Le taux de la taxe est quant à lui fixé par :

1. Le conseil municipal ou l'EPCI, dans les limites ci-dessous : il ne peut être inférieur à 1 % et ne peut excéder 5 %. A défaut de délibération fixant le taux, ce dernier est fixé à 1 %. Des taux différents peuvent être fixés par secteur du territoire. De plus, le taux peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs si l'importance des constructions rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux (ex. travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives). Ces secteurs sont définis et présentés par référence aux documents cadastraux à la date de la délibération les instituant. Ils peuvent être délimités par unités de découpage cadastral, constituées d'une ou plusieurs sections cadastrales entières, ou par unités foncières cadastrales, constituées d'une ou plusieurs parcelles entières.
2. Les conseils départementaux dans la limite suivante : le taux ne peut excéder 2,5 %.
3. Le conseil régional d'Ile-de-France dans la limite suivante : le taux ne peut excéder 1 %. Ce taux peut être différent selon les départements de la région.

VALEURS FORFAITAIRES DES INSTALLATIONS ET AMENAGEMENTS

- Emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs : 3 000 € par emplacement
- Emplacements des habitations légères de loisirs : 10 000 € par emplacement
- Piscines : 258 € par mètre carré
- Eoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres : 3 000 € par éolienne
- Panneaux photovoltaïques au sol : 10 € par mètre carré
- Aires de stationnement non comprises dans la surface de construction : 3 000 € par emplacement. (Peut être étendu à 6 000 € par la commune/EPCI)

DISPOSITIFS FISCAUX LIÉS AU FONCIER DES ENTREPRISES

LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES (CFE)

- Perçue par les EPCI et les communes
- Concerne les sociétés et les entrepreneurs individuels. Néanmoins de nombreux exonérations et abattements existent (ex : pour les artisans, artistes-auteurs, vendeurs à domicile indépendants, propriétaires qui louent une partie meublée de leurs habitations, sportifs, exploitants agricoles, pêcheurs, exonération pour les ports maritimes, ports autonomes, réduction d'1/3 de la valeur locative pour les aéroports...)
- Deux calculs différents selon que l'entreprise dispose ou non d'un local (ou terrain) :
 - o Si l'entreprise est dépourvue de local ou terrain* : le montant de la CFE est déterminé en fonction du chiffre d'affaires (CA). Dans chaque tranche de CA, la base minimum de CFE et le taux applicable varient selon la commune dans laquelle l'entreprise est domiciliée. Si le CA annuel ne dépasse pas 5 000 euros, l'entreprise est exonérée de cotisation minimum.
 - o Si elle dispose d'un terrain :
Montant = taux variable selon la commune × valeur locative des biens immobiliers
Néanmoins si la valeur locative est trop faible, l'entreprise est soumise à la CFE de la même manière que si elle n'avait pas de local ou terrain.

* Exemple : tout entrepreneur qui exerce son activité à domicile ou chez ses clients.

LA TAXE SUR LES SURFACES COMMERCIALES (TASCOM)

- Perçue par la Commune et les EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels sont situés les établissements redevables.
- Concerne les entreprises exploitant des commerces de détail ayant une surface de vente supérieure à 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes d'au moins 460 000 €.
- La surface de vente concernée comprend les espaces clos et couverts affectés à :
 - La circulation de la clientèle pour effectuer ses achats
 - L'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement
 - La circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.
- Ne sont pas intégrées les zones de stockage, de production ou de prestation de services fermées au public ainsi que les surfaces de vente en plein air situées à l'extérieur du magasin.
- Pour calculer la TaSCom, il est nécessaire de calculer le chiffre d'affaires par m². Ce chiffre d'affaires par m² permet de déterminer le taux de la TaSCom correspondant (système d'équivalence). Ce taux est ensuite multiplié par la surface totale de vente.

N.B Le taux de la taxe varie en fonction du chiffre d'affaires par m² et en fonction de l'activité (liée ou non à la vente au détail de carburant).

Le taux de la taxe est réduit de :

- 30 % pour les établissements qui se livrent à titre principal à la vente de meubles meublants, à la vente de véhicules automobiles, de machinisme agricole, de matériaux de construction, de fleurs, plantes, graines, engrais, animaux de compagnie et aliments pour ces animaux ;
- 20 % pour les établissements dont la surface de vente est inférieure à 600 m² lorsque le chiffre d'affaires annuel par m² est au plus égal à 3 800 €.

Les réductions de taux peuvent se cumuler.

Le montant de la taxe est majoré de :

- 30 % pour les établissements de plus de 5 000 m² et dont le chiffre d'affaires annuel HT est supérieur à 3 000 € par m² ;
- 50 % pour les établissements de plus de 2 500 m². Le produit de cette majoration est affecté au budget de l'État.

Les établissements situés à l'intérieur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bénéficient d'une franchise de 1 500 € sur le montant de la taxe.

Par ailleurs, le montant de la taxe peut être modulé, via une délibération de la collectivité territoriale, en appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2.

LA TAXE SUR LES FRICHES COMMERCIALES (TFC)

- Taxe annuelle qui peut être instituée pour lutter contre la vacance commerciale sur un territoire.
- Perçue par la Commune et les EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels sont situés les établissements redevables.
- Concerne les locaux commerciaux passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui ne sont plus affectés à une activité concernée par la CFE, et qui ne sont plus ni exploités ni occupés depuis au moins 2 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Ces conditions sont cumulatives. La taxe n'est pas due lorsque la vacance est indépendante de la volonté du contribuable. Les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI qui ont institué la TFC communiquent chaque année à l'administration des finances publiques, la liste des adresses des biens susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la TFC. L'administration vérifie ensuite que ces biens sont bien imposables.
- Son taux est évolutif en fonction de la durée de la vacance (10 % en année 1, 15 % en année 2, 20 % en année 3). Les collectivités peuvent en augmenter le taux (sans dépasser le double du pourcentage fixé).

Montant = taux × revenu net servant de base à la TFPB

- Cette taxe concerne des locaux qui ne sont ni des locaux d'habitation ou à usage professionnel ordinaires (activité salariée à domicile, profession libérale), ni des établissements industriels. Sont donc notamment concernés :
 - Les locaux à usage commercial, y compris bureaux,
 - Les parkings de centres commerciaux,
 - Les lieux de dépôt et de stockage...
- Le montant de cette taxe est majoré de 8 % pour frais de gestion de la fiscalité directe locale. Cette somme est perçue par l'État.

FISCALITÉ DES RÉSIDENCES

LA TAXE D'HABITATION SUR LES RESIDENCES SECONDAIRES (THRS)

- Perçue par la commune ou l'EPCI dans lequel est situé le bien, elle concerne les locaux meublés et ses dépendances.
- Les communes situées en zones tendues (fixé par décret) ont la possibilité d'appliquer une majoration sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Il s'agit des communes suivantes :
 - o Communes situées dans une zone d'urbanisation de plus de 50 000 habitants avec un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement ;
 - o Communes avec une proportion élevée de logements non affectés à un usage d'habitation principale. La majoration est comprise entre 5 % et 60 %.
- Aucun abattement ne s'applique aux résidences secondaires. Néanmoins possibilité d'exonération pour les chambres d'hôtes et les locaux classés en « meublés de tourisme » dans les communes classées en zones de revitalisation rurales.

Montant = taux d'imposition × valeur locative cadastrale

LES TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS

TAXE ANNUELLE SUR LES LOGEMENTS VACANTS (TLV)

- Obligatoire
- Perçue par l'Etat
- S'applique aux :
 - o Communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants avec déséquilibre marqué entre offre et demande de logements
 - o Communes qui présentent notamment une proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale (Ces communes sont celles où s'applique la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires)
- Elle est due par un propriétaire ou un usufruitier d'un logement vacant à usage d'habitation depuis au minimum un an au 1er janvier de l'année d'imposition.

TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS (THLV)

- Discrétionnaire
- Perçue par les communes et intercommunalités
- La taxe d'habitation sur les logements vacants peut être instaurée dans toutes les communes où la TLV n'est pas appliquée. Les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) peuvent aussi mettre en place la THLV si :
 - o Ils ont un plan local de l'habitat
 - o Les territoires de leurs communes n'ont pas déjà instauré cette taxe
- Cette taxe s'applique si le logement est vacant depuis plus de 2 ans consécutifs.
- La THLV en 2023 s'élevait à 139 M€ selon l'annuaire statistique annuel de la DGCL ³⁶. Le fichier REI l'estime quant à lui à 107 M€.

³⁶ Direction générale des Collectivités locales (DGCL), annuaire statistique annuel 2024, [les collectivités locales en chiffres 2024](#)

- Les modalités de calcul sont les suivants :
 - o Base : valeur locative cadastrale (identique à celle retenue pour la TH)
 - o Taux : 17 % la première année où le logement est imposable, 34 % les années suivantes.
- Exonération si le logement est vacant pour une raison indépendante de la volonté du propriétaire/usufruitier ou si les travaux afin de rendre le logement habitable excèdent 25 % du prix du bien.
- Les recettes 2022 sont estimées à 100 M€ selon un rapport du CPO³⁷. Au regard de la hausse des valeurs des bases locatives et des taux en 2023, on peut estimer cette taxe autour de 145 M€ en 2023.

³⁷ Conseil des Prélèvements Obligatoire (décembre 2023). [Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement](#).

LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) ET LES VALEURS CADASTRALES

- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) représente près de 40 milliards d'euros en 2023 hors taxes annexes et frais de gestion.
- Elle repose fortement sur le foncier bâti via son assiette issue des valeurs cadastrales. Les valeurs cadastrales sont calculées à partir :
 - d'un « tarif d'évaluation au mètre carré », basé sur la catégorie d'immeuble concerné (il y en a 8) et la commune
 - de la définition de la « surface pondérée » du bien (intégrant de nombreux correctifs liés à la localisation, au confort et à la qualité de celui-ci).

Le calcul de la valeur cadastrale se base actuellement sur les conditions du marché locatif au 1er janvier 1970 pour les propriétés bâties et de 1961 pour les propriétés non bâties (1er janvier 1975 pour les DOM hors Mayotte, et 1er janvier 2012 pour Mayotte, que ce soit pour les propriétés bâties ou non). Cette valeur locative est ensuite mise à jour annuellement par des coefficients forfaitaires d'actualisation et de revalorisation, qui s'applique à tous les logements du territoire national.

- Ces valeurs sont aujourd'hui totalement obsolètes et ne reflètent plus l'évolution des territoires. Par ailleurs le processus d'établissement des bases cadastrales est considéré comme opaque, « exagérément complexe, fragile, et d'un coût mal cerné » par la Cour des Comptes³⁸.
- La refonte des valeurs cadastrales, particulièrement complexe, a fait l'objet de nombreux reports : une opération de révision a été menée en 1990 puis ajournée, de même une révision a été annoncée en 2009 puis ajournée en 2015. Aujourd'hui prévue dans la loi de finances pour 2020, cette nouvelle révision devrait trouver à s'appliquer en 2026 si elle a lieu. Une refonte a néanmoins eu lieu pour les valeurs locatives des locaux à usages commerciaux.

La refonte des valeurs locatives des locaux à usage commercial

Depuis 2017, cette révision a permis de mettre en place un calcul de l'assiette de la taxe basé dorénavant sur des valeurs calculées à partir de loyers réels constatés au niveau départemental. Ces valeurs sont issues d'un croisement entre une des 38 catégories de local possibles et un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein du département. Par ailleurs, des coefficients de localisation au sein des secteurs d'évaluation permettent de tenir compte de la situation particulière d'une parcelle.

Dans l'attente de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, il a été décidé d'appliquer des mesures correctrices afin que la proportion contributive des locaux professionnels avant et après révision soit maintenue. Ainsi des dispositifs de « neutralisation » de « planchonnement » et de « lissage » ont été mis en place afin d'éviter que les locaux professionnels ne subissent une trop forte hausse de leur valeur locative révisée, et que les effets de la réforme soient progressifs.

³⁸ Cour des Comptes (2009). [L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat.](#)

ANNEXE 3 - EXEMPLE DE VILLES QUI ONT MIS EN PLACE DES OBJECTIFS ZAN LOCAUX

Des communes montrent qu'il est possible d'agir. En voici quelques exemples :

- Dans le cadre de l'élaboration de son SCoT-AEC, la Métropole Rouen Normandie travaille à une cartographie des sites de renaturation potentiels, via une étude de caractérisation des sols du territoire. Ces travaux visent notamment à réaliser un référentiel pédologique à partir de données de terrain, afin de développer un outil d'aide à la décision permettant la prise en compte du sol comme une ressource naturelle à part entière du territoire. La caractérisation des sols intègre notamment les questions de potentialité agronomique, d'aléa érosion hydrique ou encore de multifonctionnalité des sols. Le référentiel pédologique et la carte de multifonctionnalité produites par ces travaux visent ainsi à éclairer les arbitrages possibles pour le projet de territoire de la Métropole.³⁹
- Dans le cadre de l'expérimentation "Objectif ZAN" de l'ADEME, Rennes Métropole a élaboré un projet visant à mieux connaître le degré d'artificialisation de son territoire, objectiver ce degré en fonction de la qualité des sols, mesurer les flux d'artificialisation/désartificialisation et créer des scénarios prospectifs.⁴⁰ Par ailleurs, depuis les années 2000, le développement du territoire via un modèle de "ville-archipel" intégrant des ceintures vertes et imbriquant la nature et l'agriculture avec la ville, est une illustration des principes du ZAN.⁴¹
- En lien avec une doléance des habitants de protéger les terres du territoire, Ris-Orangis a développé toute une politique de préservation des sols et de lutte contre l'artificialisation. Disposant d'une importante réserve foncière publique, la Ville a souhaité expérimenter un nouveau modèle d'urbanisme, intégrant l'expertise des sols pour planifier les futures stratégies d'aménagement et élaborer les documents d'urbanismes (PLU, SCoT...). Faisant appel à des écologues, pédologues, et agronomes, en renfort des équipes d'urbanistes, paysagistes et architectes, la Ville a fait réaliser des sondages et élaborer une cartographie fine des sols du territoire croisant les enjeux de multifonctionnalité (agronomique, hydrique, stockage de carbone et biodiversité) et le degré d'anthropisation, ceci afin d'intégrer une stratégie ZAN à ses politiques.⁴² Cette démarche, comme celle de Rennes, a été soutenue via l'expérimentation "Objectif ZAN" de l'ADEME.⁴⁰
- La commune de Lons-le-Saunier a également décidé d'amplifier ses efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels en développant une trajectoire ZAN et en travaillant à la désimperméabilisation des sols. Pour cela, elle a fait réaliser une étude géolocalisée de l'artificialisation, et doit définir une stratégie de réduction de l'artificialisation, fixant des objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière, de densification et de lutte contre la vacance.⁴⁰

Révélateurs, ces exemples n'en sont pas moins limités. Ils relèvent d'un engagement politique fort des collectivités concernées, et démontrent la nécessité d'avoir des moyens techniques, financiers et d'accompagnement importants.

D'autres exemples sont également disponibles dans les [fiches retours d'expérience](#) de l'expérimentation Objectif ZAN de l'ADEME.

³⁹ Fédération des SCoT (2024). [Renaturer, principes et méthodologie](#)

⁴⁰ ADEME (2023). [L'objectif zéro artificialisation nette \(ZAN\) : une expérimentation pour accompagner des territoires.](#)

⁴¹ Jean-Yves Chapuis, La ville archipel, parfaite illustration du ZAN, Le Moniteur [en ligne], mis en ligne le 20/12/2022, URL : <https://www.lemoniteur.fr/article/la-ville-archipel-parfaite-illustration-du-zan.2246831>

⁴² Stéphane Raffalli, « Terres d'intérêt public », Revue Sur-Mesure [En ligne], mis en ligne le 13/11/2024, URL : <https://www.revuesurmesure.fr/contributions/terres-d-interet-public>

ANNEXE 4 - PRÉCISIONS SUR LES CHIFFRAGES PRÉSENTÉS DANS LA NOTE

ESTIMATION MACROÉCONOMIQUE DES RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES EN CAS DE MAJORATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT SUR LES PISCINES :

Paramètres et hypothèses utilisés :

- Taille moyenne d'une piscine : environ 30m² (piscine standard : 8 X 4 m² = 32 m²)⁴³
- Nombre de piscines enterrées en 2021 : 86 000⁴³. La taxe d'aménagement s'applique à partir d'une surface de 10 m².

Pour la simulation, un ordre de grandeur de 80 000 piscines/an a été retenu. Ici seules les piscines enterrées sont prises en compte, et il est considéré qu'une petite proportion de celles-ci font moins de 10m² (et ne sont donc pas taxables). Les piscines hors-sols non démontables, bien qu'imposables, ne sont ici pas considérées par manque de données.

- Impact de l'augmentation de l'assiette la taxe d'aménagement (passage de 258€ à 914€, montants 2024) et ou du taux (1 % - 5 % - 20 %)

Taxe d'aménagement piscine, en €	Avant	Après	Ecart
Nombre de permis de construire - piscine	80 000		
Taille moyenne	30		
Tarif forfaitaire appliqué	258	914	656
Base locative	619 200 000	2 193 600 000	1 574 400 000
Taux minimum	1%		
Taux maximum - 5%	5%		
Taux maximum - 20%	20%		
Recettes minimums	6 192 000	21 936 000	15 744 000
Recettes maximums	30 960 000	109 680 000	78 720 000
Recettes maximums	123 840 000	438 720 000	314 880 000

L'écart entre les recettes minimales (qui correspondent aux taux et tarifs actuels) et maximales est de 433 M€, soit le montant supplémentaire maximal possible pour les collectivités territoriales.

ESTIMATION DU MONTANT LIÉ À LA SUPPRESSION DES ABATTEMENTS SUCCESSIFS DE LA TAXE SUR LA CESSION À TITRE ONÉREUX DES TERRAINS NUS DEVENUS CONSTRUCTIBLES :

Selon le projet de loi de finances 2024, la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles s'élève à 24 M€. Le montant de l'exonération n'est pas connu.

En faisant l'hypothèse d'une taxe régulière (= même montant chaque année et assiette identique depuis 20 ans) et d'une répartition homogène de la durée de détention des terrains, l'augmentation des produits de la taxe nationale pour l'État est estimée à 36 % à la suite de la suppression des abattements soit 8,6 M€ (cf. ci-dessous).

⁴³ Fédération des professionnels de la Piscine et du Spa, dossier de presse : <https://www.propiscines.fr/la-fpp/le-marche-de-la-piscine/#flipbook-2293/> - p.8 et 9

Numéro de l'année	Taxe actuelle		Simulation de la taxe future	
	% de l'assiette - actuel	Montant de la taxe en k€	% de l'assiette - proposition	Montant de la taxe en k€
1	100%	1 920	100%	1 920
2	100%	1 920	100%	1 920
3	100%	1 920	100%	1 920
4	100%	1 920	100%	1 920
5	100%	1 920	100%	1 920
6	100%	1 920	100%	1 920
7	100%	1 920	100%	1 920
8	100%	1 920	100%	1 920
9	90%	1 728	100%	1 920
10	80%	1 536	100%	1 920
11	70%	1 344	100%	1 920
12	60%	1 152	100%	1 920
13	50%	960	100%	1 920
14	40%	768	100%	1 920
15	30%	576	100%	1 920
16	20%	384	100%	1 920
17	10%	192	100%	1 920
18	0%	0	0%	0
19	0%	0	0%	0
TOTAL		24 000		32 640

ESTIMATION DU MONTANT DE LA TAXE NATIONALE SUR LES LOGEMENTS VACANTS (TLV) :

Paramètres et hypothèses utilisés en l'absence de chiffrage pour 2023 :

- En 2022 la TLV était estimée à 100M€ par la Cour des Comptes²³.
- Les recettes entre 2022 et 2023 ont augmenté de 7 % en raison de la seule évolution de la valeur des bases locatives.
- Les taux appliqués ont par ailleurs augmenté de 36% entre 2022 et 2023 (passage de 12,5 % à 17 % la première année de vacance et de 25 % à 34 % pour la deuxième année de vacance).

Sur ces bases, les recettes 2023 sont estimées à 145 M€ (= 100M€ x 1,07 x 1,36).

Ces recettes sont amenées à croître suite à la parution du décret n°2023-822 du 25 août 2023 instaurant un élargissement du champ d'application de la TLV à davantage de communes.

ESTIMATION DU MONTANT LIÉ À L'EXTENSION DE LA TASCOM AUX ENTREPOTS :

Le répertoire des entrepôts et plateformes logistiques (REPL) estime à 89 millions de m² la surface de stockage des entrepôts et plateformes logistiques de 10 000 m² ou plus fin 2023⁴⁴.

A ce titre, une extension de la TaSCom à ces espaces - en faisant l'hypothèse que l'ensemble de ces entrepôts soit concerné - pourrait générer entre 511 M€ (application du tarif minimum de 5,74€/m²) et 3 037 M€ (application du tarif maximum de 34,12€/m²).

⁴⁴ Site des Ministères des Territoires, de l'Ecologie et du Logement. [Les entrepôts et plateformes logistiques de 10 000 m² ou plus : 89 millions de m² de surface de stockage maillent le territoire national](#). Publié le 20 novembre 2024. Sont recensés ici les entrepôts fermés et couverts de 10 000 m² ou plus sur le territoire français métropolitain au 31 décembre 2023.

ENSEMBLE, NOUS SOMMES LA SOLUTION.



Fort Saint André © Marcel Dominic / Pixabay



Notre raison d'être

Arrêter la dégradation de l'environnement dans le monde et construire un avenir où les êtres humains pourront vivre en harmonie avec la nature.

ensemble, nous sommes la solution. www.wwf.fr

© 1986 Panda symbol WWF – World Wide Fund for Nature
(Formerly World Wildlife Fund)

® "WWF" & "Pour une planète vivante" sont des marques déposées.

WWF France, 35-37 rue Baudin, 93310 Le Pré-Saint-Gervais.