

...le contrôle budgétaire relatif aux

OUTILS FINANCIERS en vue de l'atteinte de l'objectif de ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme) a présenté le mercredi 29 juin 2022 les conclusions de son contrôle budgétaire sur les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

1. L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE N'A PAS ENCORE TROUVÉ SON MODÈLE ÉCONOMIQUE

A. LE DÉVELOPPEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE S'EST FAIT JUSQU'À PRÉSENT EN CONSOMMANT TOUJOURS PLUS DE SOLS

1. L'urbanisation moderne, depuis le début du 20^e siècle, a été particulièrement gourmande en terres, au-delà même des effets de la croissance démographique

Depuis le 19^e siècle, le développement démographique et économique s'est appuyé sur une consommation d'espace sans précédent. Depuis 2010, l'artificialisation des sols a certes quelque peu ralenti, aussi bien pour l'habitat, avec la croissance de la part des logements collectifs parmi les logements neufs, que pour les zones d'activités. Cette diminution récente de l'artificialisation pourrait toutefois être stoppée dans les années à venir par le succès des villes petites et moyennes, en tout cas à la périphérie des métropoles.

Flux entre surfaces non artificialisées et surfaces artificialisées, par destination des constructions



Lecture : en 2019, 200,1 km² d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été artificialisés, dont 133,0 km² pour l'habitat, 55,5 km² pour des activités, 3,2 km² pour une destination mixte et 8,4 km² pour une destination inconnue. Les données pour 2009 et 2010 correspondent en fait à une moyenne sur deux ans.

Source : commission des finances, à partir des données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols

Or l'enjeu écologique et social de l'artificialisation n'est pas seulement une question quantitative : l'émiettement urbain est porteur de menaces plus importantes – rupture des continuités écologiques, altération des paysages, accroissement des émissions de carbone en raison des déplacements automobiles... – que la simple extension en continuité des centres villes.

2. Face à ces évolutions de long terme, la loi « Climat et résilience » a posé un principe fort, sans définir les outils financiers permettant sa mise en œuvre

D'ici à 2050, toute artificialisation devra être accompagnée de la « renaturation » d'une surface équivalente.

Dès les dix prochaines années, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale entre 2021 et 2031 devra être inférieure à la moitié de celle observée lors des dix années précédentes.

Alors que des décrets d'application pris rapidement ont entériné une interprétation maximaliste de la loi par le Gouvernement, les moyens permettant de mettre en œuvre ces objectifs n'ont pas été définis ni par la loi « Climat et Résilience », ni par la loi de finances pour 2022, et le Gouvernement n'a encore fait aucune annonce à ce sujet.

B. LES MOYENS ACTUELS NE PERMETTENT PAS DE LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION

Une politique résolue de sobriété foncière, à rebours des modes de développement et de construction suivis depuis le début de l'époque moderne, se heurte à la contrainte économique : il n'y a pas aujourd'hui de financement du ZAN viable sans intervention publique. En effet, la valeur environnementale des terres naturelles ne se reflète pas suffisamment dans les prix de marché qui, seuls, orientent les acteurs.

Or, la pression foncière joue en défaveur des terres naturelles et agricoles, qui ne peuvent apporter le même rendement que des terres urbanisées. En outre, il est généralement moins coûteux de construire des logements neufs, en particulier des maisons individuelles, que de reconstruire « la ville sur la ville ».

En conséquence, le modèle économique du ZAN reste à définir. La réhabilitation des friches et les opérations de renaturation sont difficilement rentables sans aides publiques.

Enfin, un « zéro artificialisation nette » mal maîtrisé serait porteur de risques pour la cohésion sociale. Les Français sont très attachés au modèle de la maison individuelle avec terrain, qui reste souvent, à distance des centres villes, le seul mode de logement accessible aux classes moyennes modestes. Celles-ci risquent d'être les premières victimes de la limitation de l'accès au foncier qui en renchérit le coût dans les années à venir.

2. LA DÉFINITION D'UN MODÈLE DE FINANCEMENT BUDGÉTAIRE ET FISCAL EST UNE IMPÉRIEUSE ET URGENTE NÉCESSITÉ

L'État a fixé une norme : sa responsabilité est à présent de veiller à la mise en place des outils financiers qui permettront concrètement d'atteindre cet objectif.

A. CERTAINS DISPOSITIFS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX NATIONAUX VONT DANS LA BONNE DIRECTION, MAIS DEMEURENT INSUFFISANTS

En premier lieu, la présentation des crédits budgétaires ne permet pas de déterminer exactement le montant des crédits budgétaires contribuant à l'objectif ZAN. Il est nécessaire de mieux identifier, dans les documents budgétaires, les dépenses de toutes natures contribuant à cet objectif et de préciser le dispositif de performance.

En particulier, les **établissements publics fonciers (EPF)** d'État et locaux sont un **outil majeur** pour le recyclage urbain. La réforme de la fiscalité locale, qui a réduit le produit des taxes spéciales d'équipement qui leur est affecté, a fait basculer une partie de leur financement vers une dotation budgétaire. Cette dotation doit être pérennisée et renforcée afin que les EPF soient les bras armés d'une véritable **politique de maîtrise publique du foncier**.

Le fort appel des collectivités **au fonds friches** rend nécessaire sa **pérennisation** et son **extension à l'ensemble des terrains** sur lesquels la construction peut se faire **sans artificialisation ou avec une artificialisation très limitée** n'entraînant pas d'extension urbaine : friches, mais aussi « dents creuses », réhabilitation et remise sur le marché de l'habitat vacant là où une demande existe.

B. ALORS QUE LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT LES PREMIÈRES CONCERNÉES PAR LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION, LEURS RESSOURCES NE SONT PAS ADAPTÉES À L'ATTEINTE DE CET OBJECTIF

La compétence d'urbanisme relevant du bloc communal, c'est à ce niveau que la création d'outils financiers sera cruciale pour permettre de basculer réellement dans un régime de sobriété foncière.

Alors que **le paysage des ressources des collectivités a été bouleversé par la suppression de la taxe d'habitation**, les collectivités sont soumises à des **injonctions contradictoires** : accroître leur stock de logements sociaux tout en satisfaisant la demande de logements de l'ensemble de leurs habitants et en réduisant la consommation d'espaces.

L'État impose avec la loi « Climat et Résilience » la **révision de nombreux documents d'urbanisme**, mais le montant de la dotation accordée au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme est bloqué en valeur depuis 2009. Dans le même temps, **de nombreuses circulaires récentes demandent aux préfets d'accompagner les élus, mais ceux-ci n'en ressentent guère les effets** : les difficultés d'accès à l'ingénierie de l'État demeurent criantes.

Surtout, **la fiscalité locale est au cœur des enjeux de la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette »** et les propositions sont nombreuses (concernant la taxe d'aménagement, la taxe sur les surfaces commerciales, les taxes foncières, les droits de mutation...) afin de leur donner une composante « lutte contre l'artificialisation ». En conséquence, la commission des finances a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser une étude sur la prise en compte, par la fiscalité locale, de l'objectif de zéro artificialisation nette.

Le rapporteur spécial est convaincu **que l'objectif ZAN, mais aussi les besoins en logement ressentis dans de nombreuses communes, appellent à une véritable refondation de la fiscalité locale** afin de leur permettre de répondre à ces obligations et au financement des politiques publiques locales.

Afin de **donner aux acteurs locaux une réelle incitation à agir dans le sens de la sobriété foncière, les aides budgétaires et fiscales devront être réorientées de manière majoritaire, mais non exclusive**, vers les opérations tendant à la sobriété foncière (réhabilitation, rénovation, démolition-reconstruction) et non vers l'extension urbaine. Toutefois, à l'intérieur de ce principe général, **des aides sont et resteront nécessaires pour poursuivre des objectifs de politique publique** tels que la politique de logement social et intermédiaire ou certains projets de développement locaux.

Or la maîtrise de l'artificialisation nécessite la **connaissance pratique du territoire** que possèdent les maires, ainsi que des données pouvant être apportées aussi bien par les bases de données nationales que par celles qui proviennent d'observatoires locaux. En conséquence, la coopération entre le niveau national et les collectivités locales devrait être formalisée dans des **conventions garantissant l'accompagnement de l'État et de ses agences** ou opérateurs sous forme d'aides financières ou en ingénierie.

En particulier, les **aides à la pierre apportées pour la construction de logements sociaux** par le fonds national des aides à la pierre (FNAP) **devraient favoriser les projets économes en foncier**, selon des modalités à déterminer par le conseil d'administration de l'établissement.

C. IL EST NÉCESSAIRE DE METTRE EN PLACE UN GUICHET UNIQUE QUI APPORTERA UN SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS ET UN FINANCEMENT SUR LE LONG TERME PERMETTANT LA RÉALISATION DE CET OBJECTIF

Le rapporteur spécial considère que l'**objectif ZAN**, par l'importance des politiques auxquelles il contribue – la lutte contre le changement climatique, mais aussi contre l'atteinte aux paysages –, des montants financiers nécessaires à une remise en cause des modes d'urbanisme pratiqués jusqu'à ce jour et du caractère de très long terme des objectifs (2031, puis 2050), **nécessite l'identification d'un acteur fort, de type « guichet unique », susceptible de porter cette politique.**

Face à la complexité des agences existantes pour les collectivités, il serait nécessaire d'offrir un guichet unique comme l'ANAH, d'apporter une vision et des financements de long terme comme l'ANRU, d'avoir une mission prioritaire de service auprès des territoires comme l'ANCT et de porter une capacité d'ingénierie comme les anciennes directions départementales de l'État. La mise en œuvre des moyens de l'État doit se placer dans le **cadre contractuel** avec les collectivités.

En outre, un « **comité d'observation et de prospective** » pourrait réunir des élus, mais aussi des juristes, des géographes et des sociologues, ainsi que des professionnels du secteur et des citoyens formés aux enjeux de la sobriété foncière et du développement local, qui pourraient apporter des **points de vue différents et complémentaires** sur la manière d'atteindre l'objectif de meilleure maîtrise de la consommation des sols. Sa mission serait de **sortir de la réflexion en silo** et de « **challenge** » les administrations qui sont en charge de leur mise en œuvre afin d'aboutir à des solutions durables et acceptables des collectivités et de la population.

Enfin, parmi les **ressources** envisageables pour les projets « ZAN », le rapporteur spécial attire l'attention sur le montant élevé représenté depuis quelques années par les **ventes de quotas carbone**. Si une part de ce produit est affecté à l'Agence nationale de l'habitat, le surplus qui revient au budget de l'État a bénéficié de l'effet d'aubaine de l'augmentation du prix du carbone, que les politiques de lutte contre le climat devrait rendre durable.

Évolution du prix moyen des adjudications des quotas d'émissions carbone

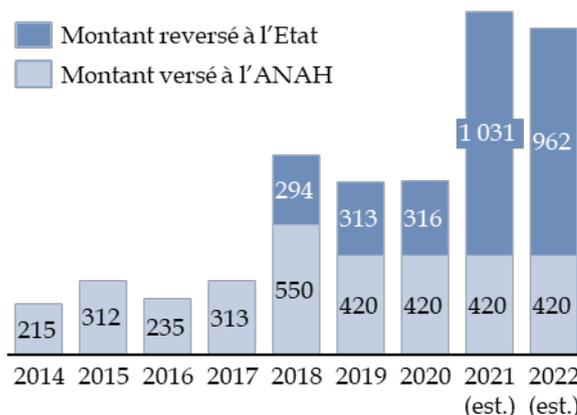
(en euros par tonne de CO₂)



Source : commission des finances (données de l'Agence France Trésor)

Montant des recettes liées aux adjudications des quotas d'émission carbone

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Or la directive SCEQE relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévoit que cette ressource doit, à 50 % au moins, être affectée à des projets luttant contre le changement climatique. Sans modifier la part revenant à l'ANAH, **le surplus pourrait donc être affecté à la réalisation d'actions menées en vue de l'atteinte de l'objectif ZAN.**

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1 : Pérenniser le fonds friches et étendre son périmètre aux projets poursuivant l'objectif de sobriété foncière.

Un véritable « fonds ZAN » devrait être doté de ressources suffisantes pour supporter une extension de périmètre à l'ensemble des projets permettant de lutter contre l'artificialisation des sols. La pérennisation du fonds friches devrait être assurée par une dotation budgétaire sur le programme 135 et non, comme actuellement, sur les crédits temporaires du plan de relance.

=> cible : projet de loi de finances pour 2023

Recommandation n° 2 : Favoriser la voie contractuelle pour l'accompagnement de l'État et de ses opérateurs et l'attribution d'aides financières ou en ingénierie à destination des collectivités.

Les dispositifs définis selon des critères nationaux étant souvent inopérants pour des politiques qui relèvent d'une connaissance fine des dynamiques et des besoins locaux, les aides financières ou en ingénierie devrait être accordées autant que possible dans le cadre d'un dispositif contractuel entre l'État, ses opérateurs et les collectivités locales.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 3 : Créer un guichet unique pour les collectivités et les particuliers en regroupant tous les moyens de l'État.

La réalisation de l'objectif ZAN sera mieux comprise si elle est assurée par un guichet unique regroupant les moyens de l'État pour les projets menés dans les territoires, les aides en ingénierie aux collectivités et l'information destinée aux citoyens. Les modalités d'attribution des moyens d'État aux collectivités doivent être définies en associant les élus.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 4 : Créer un comité d'observation et de prospective du ZAN

Un comité d'observation et de prospective associerait des élus à des juristes, des géographes et des sociologues, des professionnels des métiers de l'aménagement et des citoyens formés aux enjeux de la sobriété foncière et du développement local, afin de tenir lieu de tiers observateur et de conseil, de sortir de la réflexion en silo, de « challenger » les administrations qui sont en charge de leur mise en œuvre afin d'aboutir à des solutions durables et acceptables pour les collectivités et la population.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 5 : Poser un principe d'une orientation majoritaire, mais non exclusive, des aides budgétaires et fiscales vers la sobriété foncière (réhabilitation, rénovation, démolition-reconstruction) et non vers l'extension urbaine, surtout lorsque celle-ci conduit au mitage urbain.

À l'intérieur de ce principe général, des aides resteront nécessaires pour poursuivre des objectifs de politique publique tels que la politique de logement social et intermédiaire ou certains projets de développement.

⇒ cible : mise en œuvre progressive à partir du projet de loi de finances pour 2023

Recommandation n° 6 : Favoriser la maîtrise publique du foncier face aux initiatives privées accaparant du foncier.

Renforcer et garantir les moyens des établissements publics fonciers d'État et locaux, dépendants depuis 2021 d'une dotation budgétaire alors qu'ils bénéficiaient auparavant d'une recette fiscale affectée importante, afin qu'ils puissent mener une véritable politique de maîtrise foncière.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 7 : Introduire un critère ZAN dans les aides attribuées par le fonds national des aides à la pierre (FNAP)

Les objectifs nationaux et régionaux d'utilisation des fonds du FNAP sont fixés par le conseil d'administration de cet établissement lors du vote du budget initial. Les crédits d'aides à la pierre financent principalement des subventions destinées aux opérations de développement de l'offre, c'est-à-dire de construction et d'acquisition/amélioration de logements sociaux. Il pourrait être demandé que le FNAP accorde des aides en priorité aux projets aidant les collectivités à atteindre les objectifs ZAN, eu égard aux difficultés de financement de ces projets, par rapport aux projets en extension urbaine.

⇒ cible : programmation des aides pour 2023

Recommandation n° 8 : Mieux identifier dans le budget de l'État (notamment les crédits budgétaires du programme 135, les taxes affectées aux opérateurs, les dépenses fiscales et dans le budget vert) les dépenses qui contribuent à l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » ou, au contraire, qui y sont défavorables. **Prévoir un indicateur de performance consacré à l'utilisation des crédits de l'État en faveur de l'objectif de zéro artificialisation nette.**

⇒ cible : projet de loi de finances pour 2023



Jean-Baptiste BLANC
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
du Vaucluse

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01 42 34 23 28