



N° 1334

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2025.

## PROPOSITION DE LOI

*pour la reconquête du bâti rural,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Dominique POTIER, M. Boris VALLAUD,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les lois « *Solidarité et renouvellement urbain* » (SRU) de décembre 2000, « *Grenelle* » (août 2009 et juillet 2010) et « *Accès au logement et un urbanisme rénové* » (ALUR) de mars 2014 ont en commun d'avoir été adoptées à la quasi-unanimité : elles s'inscrivent dans un continuum politique de renforcement des ambitions confiées aux collectivités territoriales en matière d'aménagement et de politiques foncières.

Organisant progressivement un transfert des compétences d'urbanisme des communes vers l'échelon intercommunal, ces lois inaugurent un retour de la planification à travers de nouvelles géographies administratives. L'État ayant renoncé pour l'essentiel à une ambition nationale en matière d'aménagement du territoire, l'objectif est ici de remettre la décentralisation « en ordre ».

Nonobstant ses qualités intrinsèques, celle-ci a en effet généré une compétition stérile entre territoires, notamment dans la quête de nouveaux habitants et pour attirer de nouvelles entreprises. L'étalement urbain – tant pour le logement que par la course aux zones d'activité – s'est en effet révélé un jeu à somme nulle sur le plan démographique et économique. **Son coût public et environnemental est exorbitant.**

Le pari du législateur n'est pas de rétablir l'État dans sa fonction antérieure mais d'organiser sous son contrôle une planification spatiale « en partant du terrain ». C'est le temps des « plans locaux d'urbanisme intercommunaux » (PLUi) et des bien-nommés « schémas de cohérence territoriale » (SCoT). C'est un temps long... et si la révolution culturelle est acquise, la couverture nationale demeure lacunaire. Surtout, les objectifs de baisse de l'artificialisation des sols ne sont pas atteints faute de dispositifs contraignants et en l'absence de nouveaux modèles techniques et économiques inspirants et viables.

Il faudra attendre la loi Climat et résilience en 2021 pour que l'on se donne les moyens d'une ambition explicite en matière d'étalement urbain : Zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 avec un objectif intermédiaire d'une consommation divisée par deux en 2030. La prise de conscience des enjeux du long terme est posée notamment en termes d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique, de protection de la

biodiversité et de souveraineté alimentaire. **Une nouvelle génération de documents d'urbanisme est appelée à voir le jour.**

Faute d'avoir été anticipées, les conséquences de ce virage vertueux sur le plan écologique peuvent se traduire mécaniquement par différents effets délétères et notamment une inflation du prix des terrains à bâtir. Nous sommes dès lors confrontés à une double impasse. D'une part, l'extension est contrainte par les règles d'urbanisme et le prix du marché. D'autre part, alors même qu'il existe, à l'intérieur du tissu urbain, une importante réserve de foncier bâti vacant, le coût de rénovation est en moyenne significativement supérieur à celui de la construction neuve.

**Dès lors, il y a un risque d'exclusion des classes populaires de l'accès au logement par la propriété ou la location.** Même si ce phénomène n'est pas nouveau et que nous savons qu'il est multifactoriel, notre devoir est de ne pas l'aggraver.

La tentation est grande, face à cette question sociale majeure, de remettre en cause l'urgence écologique, et c'est le sens des reculs opérés depuis 2023. Ce serait évidemment une faute politique que de poursuivre sur cette voie du renoncement, tant nous savons le coût social des désordres écologiques à moyen terme.

C'est en premier lieu dans les espaces ruraux que nous sommes invités à innover, notamment dans les territoires qui ne peuvent compter sur la seule dynamique du marché pour assurer le renouvellement des générations par la reconquête urbaine.

Le ZAN nous met donc au défi de mettre en œuvre des instruments puissants d'aménagement et de régulation du marché immobilier dont rien ne peut justifier le caractère spéculatif. Le droit de préemption des collectivités, le contrôle des loyers et des missions comme celles des établissements publics fonciers doivent être renforcés. D'autres restent à inventer pour réduire la vacance et donner une seconde vie de façon plus rapide aux friches urbaines. Fiscalité, extension de la capacité d'expropriation, programme de rénovation étendu au monde rural : nous avons besoin d'un grand plan de renouveau rural qui vise une sobriété foncière socialement inclusive.

Cette nouvelle perspective territoriale doit tenir compte des acquis du temps long : la géographie urbaine et rurale – plus largement les paysages qui font la fierté de notre pays – s'est forgée jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle dans une nécessaire recherche de sobriété et d'optimisation des moyens

dont la société disposait alors. Si la parenthèse de deux siècles d'énergies fossiles a pu donner l'illusion de pouvoir s'affranchir de cet héritage par la modernité, l'avènement de la transition écologique rappelle qu'il est avant tout nécessaire de faire mieux avec les composantes préexistantes du territoire : 80 % des logements de 2050 existent déjà et il n'est plus l'heure d'en faire des friches au détriment des espaces naturels et agricoles qui assurent, à bien des égards, notre survie.

**Une politique foncière renouvelée doit plus largement intégrer l'attente des citoyens pour de nouvelles façons d'habiter à la fois l'espace rural et urbain.** Mobilité durable, schéma des services et des équipements publics et privés peuvent réconcilier le bilan carbone et le pouvoir de vivre. Cela implique sur le plan institutionnel des espaces pertinents où s'exercent de façon cohérente planification, programmation et fiscalité publique pour prévenir – et le cas échéant réparer – le « vide communal » et le creusement des inégalités sociales et territoriales qui minent notre République.

**Le renouveau de ces territoires nécessite une approche systémique et offensive qui concrétise des modèles de réussite effective, à la fois en termes de planification urbaine, d'urbanisme opérationnel et d'aménagement.** Si la transformation du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), héritier historique de la DATAR, en Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), était censée répondre entre autres à ce type de besoin, force est de constater qu'il ne peut répondre en l'état aux défis rappelés ici. Dans le contexte de la délicate mise en œuvre du ZAN, de constats répétés sur le manque de soutien à l'ingénierie opérationnelle et de modèle économique de marché pour permettre la remobilisation, dans les territoires ruraux, du tissu urbain déjà présent, la présente proposition de loi vise à répondre pleinement et spécifiquement à cet enjeu, par la création d'une agence dédiée à cette mission et disposant d'une ingénierie intégrée, à la fois technique et financière, sur un modèle inspiré de l'ANRU. Le premier défi est de rendre plus opérationnels les dispositifs initiés cette dernière décennie tels que « petites villes de demain », « villages d'avenir » et « bourgs relais ». Le second est de les rendre universellement accessibles aux communes concernées au sein des établissements publics de coopération intercommunale ruraux.

Ainsi l'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi crée une « Agence nouvelle ruralité » chargée, sur le modèle de l'ANRU, de la revitalisation du bâti rural en matière de logements, d'équipements publics et de

commerces et locaux d'activité. Il prévoit les missions de l'agence et ses modalités d'intervention, la composition de son conseil d'administration, ses ressources ainsi que ses relations avec les autres entités publiques ayant des missions analogues, telles que l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) notamment. Cette nouvelle agence aura le rôle de cheffe de file et coordinateur lorsqu'elles seront amenées à intervenir sur les mêmes projets ou secteurs. Enfin, les moyens de l' « Agence nouvelle ruralité » seront prioritairement fléchés vers les EPCI ayant engagé une démarche de planification à travers un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). C'est une mesure de justice, les moyens de la programmation venant équilibrer les efforts de sobriété. Ce choix vise par ailleurs à atteindre un objectif de 90 % des communes couvertes par un document de planification d'ici 2030 et, par là même, de diviser par 3 le nombre de communes régies par le règlement national d'urbanisme (RNU).

Une seconde option consisterait à étendre les missions de l'actuelle Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en créant un département ruralité. Ces deux options devront le cas échéant être débattues dans le cadre du dialogue suscité par cette proposition de loi et tranchées dans le cadre du débat législatif. Enfin, il nous semble essentiel de rappeler ici que l'effort consacré au milieu rural ne devra en aucun cas fragiliser ou diminuer l'action publique consacrée aux quartiers urbains les plus défavorisés. **L'enjeu républicain est de consolider l'accès au logement dans ces deux périphéries sociales et géographiques.** C'est pour cette raison que nous avons, à travers les articles 2, 3 et 4, mobilisé des ressources nouvelles permettant de financer cette mission. Une loi de finances devra créer les circuits de financement entre ces nouvelles ressources et l'agence ainsi créée.

**L'article 2** crée un Livret « nouvelle ruralité » assimilable au Livret A ou au LDDS dont le plafond, la rémunération et les modalités de fonctionnement seront précisés par décret. Les encours du livret seront mobilisés pour le financement des projets et programmes soutenus par l'Agence nouvelle ruralité. La garantie de l'État pourrait être apportée aux encours.

**L'article 3** vise à renforcer les moyens d'action des élus locaux s'agissant de la lutte contre la vacance des logements. En premier lieu, l'article étend la taxe à l'ensemble du territoire national, y compris aux zones rurales détendues. En second lieu, le montant de la taxe est majoré avec un nouveau taux plafond de 51 % de la valeur locative à compter de la

troisième année de vacance. Dans les zones rurales détendues, ce mécanisme emportera ainsi une forte incitation à la mise à bail ou à la cession des biens laissés vacants. Les collectivités territoriales, à l'appui des autres outils proposés par la proposition de loi, pourront pleinement se saisir de cette opportunité pour réaliser des opérations de revitalisation.

L'**article 4** prévoit une refonte de la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement dans le contexte de la mise en œuvre de l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols et de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050. Le périmètre d'application de la taxe est ainsi étendu aux communes relevant du RNU, soit 9042 communes. Le montant de la taxe, qui devient également une taxe sur l'artificialisation est en outre doublement réévalué. En premier lieu le montant de celle-ci sera calculé sur la plus-value effective réalisée par rapport au prix de cession tenant compte de la charge foncière, en cas de permis de construire lié à la cession ou de la charge foncière maximale réalisable au regard du document d'urbanisme si la vente se réalise sans projet. Ce second mécanisme permet d'éviter un contournement de la taxe en cas de vente à un premier acquéreur qui revend ensuite au promoteur porteur d'une autorisation de construire. En second lieu, le montant de la taxe est réévalué et rendu plus progressif avec un taux maximal à 60 %.

Une fraction du produit de la taxe aurait vocation à être affectée à l'Agence nouvelle ruralité en complément de la fraction aujourd'hui affectée au bénéfice de l'installation des agriculteurs et que nous ne souhaitons pas remettre en cause. Cependant, une telle affectation ne peut désormais être mise en œuvre qu'à l'occasion d'une loi de finances, du fait de la révision de la loi organique sur les lois de finances intervenue en 2021.

Enfin, l'**article 5** prévoit le gage de charge pour l'État au regard des charges induites par la création de l'Agence nouvelle ruralité et celles résultant pour lui et pour la Caisse des dépôts et Consignations, de la création du Livret « nouvelle ruralité ».

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Après le titre IV du livre I<sup>er</sup> du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un titre IV *bis* ainsi rédigé :

- ② « TITRE IV BIS  
③ « **L'AGENCE NOUVELLE RURALITÉ**

- ④ « CHAPITRE UNIQUE  
⑤ « **Missions et fonctionnement**

- ⑥ « *Art. L. 144-1.* – Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé Agence nouvelle ruralité.

- ⑦ « Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et fonctionnelle, de revitalisation des territoires ruraux et d'atteinte des objectifs de réduction du rythme d'artificialisation des sols, à l'accompagnement et au financement des projets et programmes de reconquête et de mutation du bâti et des espaces urbanisés dans les communes rurales, au sens de la grille communale de densité de l'Institut national de la statistique et des études économiques, dès lors que ces communes sont couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable ou approuvé ou, à défaut, par un plan local d'urbanisme intercommunal applicable, approuvé ou prescrit.

- ⑧ « Il accorde des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à ces missions, à l'exception des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les subventions de l'État constituent la ressource principale.

- ⑨ « Il passe des conventions avec les collectivités et organismes destinataires de ces subventions à l'échelle d'un projet ou d'une zone délimitée comportant plusieurs projets. Son conseil d'administration peut fixer, en fonction du montant des subventions ou du coût de l'opération financée, des seuils au-dessous desquels il n'est pas conclu de convention.

- ⑩ « Les concours financiers de l'agence sont destinés à des opérations de réhabilitation, de rénovation notamment énergétique, de démolition et de construction de nouveaux logements y compris sociaux, à l'acquisition, directe ou indirecte, ou la reconversion de logements existants, à la création, la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, à l'ingénierie, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au relogement et à la concertation.
- ⑪ « *Art. L. 144-2.* – L'Agence nouvelle ruralité est administrée par un conseil d'administration composé de trois collègues, ayant chacun le même nombre de voix, ainsi composés :
- ⑫ « 1° Un collège comprenant des représentants de l'État, de ses établissements publics compétents en matière d'habitat et d'aménagement du territoire et de la Caisse des dépôts et consignations ;
- ⑬ « 2° Un collège comprenant des représentants des professionnels de l'immobilier et de la construction de logements, de la rénovation énergétique, de l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, de la fédération des entreprises publiques locales et des locataires ;
- ⑭ « 3° Un collège comprenant des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi qu'un député, un sénateur et une personnalité qualifiée.
- ⑮ « Le ministre chargé de la ruralité désigne un commissaire du Gouvernement, qui appartient au collège mentionné au 1°. Un décret précise les conditions dans lesquelles ce commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil d'administration, provoquer la convocation d'un conseil d'administration extraordinaire ou s'opposer à une décision du conseil d'administration et solliciter une nouvelle délibération.
- ⑯ « Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'Agence nouvelle ruralité. Il signe les conventions prévues à l'article L. 144-1 en assure la préparation, l'évaluation et le suivi local. Le délégué territorial de l'Agence nouvelle ruralité peut subdéléguer ses compétences ou sa signature dans des conditions définies par décret.
- ⑰ « Par délibérations concordantes de la commune concernée et de son établissement public de coopération intercommunale, l'Agence nouvelle

ruralité peut déléguer à cette dernière la gestion des concours financiers qu'elle affecte au titre des conventions visées à l'article L. 144-1. Cette délégation de gestion des concours financiers peut être subdéléguée à des organismes publics ayant vocation à conduire des projets visés au même article L. 144-1 et dotés d'un comptable public, dans des conditions définies par décret.

- ⑱ « *Art. L.144-3.* – Les recettes de l'Agence nouvelle ruralité sont constituées par :
- ⑲ « 1° Les subventions de l'État ;
- ⑳ « 2° Les contributions de la société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation ;
- ㉑ « 3° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;
- ㉒ « 4° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;
- ㉓ « 5° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- ㉔ « 6° Les dons et legs ;
- ㉕ « 7° Les dividendes et autres produits des participations qu'elle détient dans ses filiales ou dans les sociétés dans lesquelles elle détient une participation.
- ㉖ « *Art. L. 144-4.* – Sur le périmètre des conventions prévues à l'article L. 144-1, l'Agence nouvelle ruralité est l'établissement coordonnateur des autres établissements publics de l'État et établissements publics locaux. L'Agence nationale de l'habitat prévue à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation et l'Agence nationale de la cohésion des territoires prévue à l'article L. 1231-1 du code général des collectivités territoriales sont signataires des conventions prévues à l'article L. 144-1 précité lorsqu'elles apportent des concours financiers ou en nature aux projets conventionnés. Ces conventions régissent l'intervention de chacun de ces établissements sur les projets conventionnés.
- ㉗ « *Art. L. 144-5.* – Les dispositions du présent titre sont précisées par décret. »

## Article 2

① Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II du code monétaire et financier est complété par une section 9 ainsi rédigée :

② « Section 9

③ « *Livret nouvelle ruralité*

④ « Art. L.221-39. – I. – Le livret nouvelle ruralité est ouvert par les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France dans les établissements et organismes autorisés à recevoir des dépôts. Les sommes déposées sur ce livret sont employées pour le financement des projets et programmes bénéficiant d'une convention visée à l'article L. 144-1 du code rural et de la pêche maritime. Une partie des sommes peut être utilisée pour l'acquisition et la gestion d'instruments financiers définis à l'article L. 211-1.

⑤ « Les versements effectués sur un livret nouvelle ruralité ne peuvent porter le montant inscrit sur le livret au-delà d'un plafond fixé par voie réglementaire.

⑥ « Il ne peut être ouvert qu'un livret par contribuable ou un livret pour chacun des époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune.

⑦ « II. – Les modalités de fonctionnement du livret nouvelle ruralité, notamment ses conditions d'ouverture et ses modalités de gestion, sont déterminées par décret en Conseil d'État.

⑧ « III. – Les établissements distribuant le livret nouvelle ruralité rendent public annuellement un rapport présentant l'emploi des ressources collectées au titre de ce livret.

## Article 3

① I. – L'article 232 du code général des impôts est ainsi modifié :

② 1° Le I est ainsi rédigé :

③ « I. – Il est institué une taxe annuelle sur les logements vacants. » ;

- ④ 2° À la seconde phrase du IV les mots : « et à 34 % à compter de la deuxième » sont remplacés par les mots : « à 34 % la deuxième et à 51 % à compter de la troisième ».
- ⑤ II. – Le I entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

#### Article 4

- ① I. – L'article 1605 *nonies* du code général des impôts est ainsi rédigé :
- ② « I. – Il est perçu une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone où les constructions sont autorisées ou autorisés à la construction par le représentant de l'État dans le département dans les communes relevant du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme.
- ③ « II. – La taxe est assise sur un montant égal :
- ④ « 1° Au prix de cession défini à l'article 150 VA diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes ou, à défaut, de la valeur vénale réelle à la date d'entrée dans le patrimoine du cédant d'après une déclaration détaillée et estimative des parties, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques, lorsque le prix de cession est attaché à une autorisation d'urbanisme. En cas d'autorisation d'urbanisme modificative, un complément de taxe sera dû par le redevable.
- ⑤ « 2° Au prix de cession défini à l'article 150 VA, majoré de la valeur financière du terrain diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes ou, à défaut, de la valeur vénale réelle à la date d'entrée dans le patrimoine du cédant d'après une déclaration détaillée et estimative des parties, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques, lorsque le prix de cession n'est pas attaché à une autorisation d'urbanisme.
- ⑥ « La valeur financière du terrain s'entend comme le produit de la surface maximale de plancher constructible sur le terrain au regard des documents d'urbanisme en vigueur par un prix par mètre carré de surface de plancher fixé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme pour chaque

typologie. À défaut de sous-secteurs précisant la typologie autorisée au sein du document d'urbanisme, la typologie retenue pour le calcul est celle des logements en accession à la propriété. »

- ⑦ « III. – La taxe ne s'applique pas aux cessions de terrains pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, ni aux terrains dont le prix de cession défini à l'article 150 VA est inférieur à 15 000 euros.
- ⑧ « IV. – Le taux de la taxe est :
- ⑨ « 1° De 10 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale définis au II est inférieur à 10 ;
- ⑩ « 2° De 20 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale définis au II est supérieur ou égal à 10 et inférieur à 20 ;
- ⑪ « 3° De 40 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale définis au II est supérieur ou égal à 20 et inférieur à 30 ;
- ⑫ « 4° De 60 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale définis au II est supérieur ou égal à 30.
- ⑬ « La taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux intervenue après que le terrain a été rendu constructible. Elle est due par le cédant.
- ⑭ « V. – Une déclaration, conforme à un modèle établi par l'administration, retrace les éléments servant à la liquidation de la taxe. Elle est déposée dans les conditions prévues aux 1° et 4° du I et au II de l'article 150 VG.
- ⑮ « Lorsque la cession est exonérée en application du III aucune déclaration n'est déposée. L'acte de cession soumis à la formalité fusionnée ou présenté à l'enregistrement précise, sous peine de refus de dépôt ou de la formalité d'enregistrement, la nature et le fondement de cette exonération ou de cette absence de taxation. Les deux derniers alinéas du III de l'article 150 VG sont applicables.

- ⑩ « VI. – La taxe est versée lors du dépôt de la déclaration prévue au V. Les I et II de l'article 150 VF, le second alinéa du I et les II et III de l'article 150 VH et le IV de l'article 244 *bis* A sont applicables. »

### **Article 5**

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.