



Développement durable



DOSSIER DE
PRESSE

9 avril 2025

Mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur l'artificialisation des sols



Président et Rapporteurs

Marcellin Nadeau

Député de la Martinique, GDR, président

Sandrine Le Feur

Députée du Finistère, EPR, co-rapporteur

Constance de Pélichy

Députée du Loiret, LIOT, co-rapporteur



Présentation

Afin de répondre aux défis posés par la loi « Climat et résilience » et l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié aux députées **Sandrine Le Feur** et **Constance de Pélichy**, sous la présidence du député **Marcellin Nadeau**, une mission visant à examiner les politiques publiques affectant l'artificialisation des sols.

À travers l'audition des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs locaux « qui font le ZAN » au quotidien dans toutes les politiques publiques, cette mission a exploré les opportunités et les difficultés liées à la territorialisation des objectifs du ZAN. Elle apporte en retour des **réponses concrètes et équilibrées pour faire du ZAN un levier de développement durable** au service des élus locaux et des acteurs du territoire.

De novembre 2024 à avril 2025, la mission d'information a organisé une **vingtaine d'auditions** ou tables rondes ainsi que deux déplacements à Dreux et à Lille, pour échanger avec près de **130 personnes** représentant l'ensemble des acteurs impliqués par la mise en œuvre du ZAN (élus locaux, associations de protection de l'environnement, établissements publics fonciers, acteurs de l'ingénierie nationale et locale, acteurs du secteur agricole, du logement, du transport, de l'industrie, de la logistique, *etc.*).

La loi « Climat et résilience » de 2021, issue des recommandations de la Convention citoyenne pour le climat, a fixé deux objectifs :

- un objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, c'est-à-dire qu'à compter de cette date, toute artificialisation devra faire l'objet d'une renaturation d'une surface équivalente ;
- un objectif intermédiaire de réduction de la moitié du rythme de la consommation d'ENAF pour la période 2021-2031, par rapport à la période de référence fixée à 2011-2021.

Pour permettre la mise en œuvre de ces objectifs sur le terrain, la loi précise que ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée par le biais des différents documents de planification et d'urbanisme (schémas régionaux, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, *etc.*).



Concrétiser les ambitions du zéro artificialisation nette des sols

L'artificialisation des sols, marquée par la consommation de près de 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par an, constitue **une menace majeure pour la biodiversité, aggrave les effets du changement climatique et renforce les fractures territoriales et sociales**. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 fixe ainsi des objectifs qu'il convient de préserver : zéro artificialisation nette des sols en 2050 et réduction de moitié de la consommation d'ENAF en 2031.

Les rapporteuses conviennent que ces objectifs imposent une rupture dans les politiques publiques d'aménagement et qu'ils exigent des collectivités territoriales une évolution de leurs pratiques en matière d'urbanisme et de gestion foncière. **Mais leur mise en œuvre repose sur une adhésion claire et active des élus locaux, qui jouent un rôle clé pour concilier sobriété foncière et attractivité de leur territoire.**

Pour renforcer cette adhésion des élus locaux, **la mission d'information propose une trentaine de solutions opérationnelles pour faciliter la mise en œuvre du ZAN dans les territoires**. Ces propositions visent, d'une part, à **consolider les ambitions initiales du ZAN** en assurant une mise en œuvre réaliste et équitable sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, à **doter les élus locaux et les acteurs de terrain de nouveaux outils**, afin de réussir la transition vers l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

Chiffres clés

24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés chaque année en moyenne, soit près de cinq terrains de football par heure.

112 000 hectares sont à répartir pour respecter l'objectif maximal de consommation d'ENAF fixé pour la période 2021-2031.

9,5 % du territoire en 2022 est artificialisé contre 5,7 % en 1982, soit une croissance trois fois supérieure à celle de la population sur la même période.

66 % de la consommation foncière est destinée à l'habitat, 24 % aux activités économiques (dont un tiers au bénéfice de l'industrie) et 5 % aux infrastructures de transports.



Consolider les ambitions initiales du ZAN en permettant sa mise en œuvre effective et équitable dans les territoires

La mise en œuvre de la loi « Climat et résilience » progresse activement : les deux tiers des régions métropolitaines ont déjà adopté ou sont en passe d'adopter leur schéma régional, tandis que près de 70 % des élus consultés par la FédéSCoT ont engagé la révision de leurs schémas de cohérence territoriale (SCoT). La grande majorité des élus adhèrent pleinement au principe de sobriété foncière, convaincus que les défis climatiques, écologiques et sociétaux ne peuvent être relevés sans repenser en profondeur les modèles d'aménagement.

Plusieurs ajustements ont déjà été apportés à deux reprises au dispositif initial pour faciliter l'appropriation locale : report des échéances de révision des documents d'urbanisme, mutualisation nationale des projets d'envergure nationale et européenne (PENE), et création d'une garantie communale minimale d'un hectare pour toutes les communes.

Dans ce contexte, Mme Sandrine Le Feur préconise désormais de stabiliser le cadre législatif existant et de ne pas modifier à nouveau les échéances fixées par la loi de 2021. À l'inverse, Mme Constance de Pélichy propose un report à 2034 de l'échéance intermédiaire. Dans tous les cas, le rapport propose une transition progressive vers une mesure « au réel » de l'artificialisation, en prolongeant jusqu'en 2044 la méthode actuelle de comptabilisation fondée sur la consommation d'ENAF, avec un nouvel objectif intermédiaire de réduction de moitié.

Enfin, la territorialisation, essentielle à la réussite du ZAN, doit être renforcée par une prise en compte accrue des réalités locales. Ainsi, la garantie communale doit être mutualisée par défaut, sauf décision expresse et motivée du conseil municipal. Par ailleurs, une révision de la composition des conférences régionales de gouvernance est recommandée afin d'y intégrer davantage les élus directement concernés par les politiques locales d'aménagement et d'urbanisme, sans remettre en cause les conférences déjà constituées.



Financer le ZAN en créant de nouveaux outils fiscaux et budgétaires à la main des élus locaux

Le rapport préconise une réforme ambitieuse de la fiscalité locale pour mieux inciter à la sobriété foncière. Ces nouveaux outils fiscaux, dont la plupart sont à la main des élus locaux, doivent aussi permettre de financer certaines mesures incitatives du rapport (crédit d'impôt pour la réhabilitation des logements vacants, offres d'ingénierie nationale et locale, *etc.*).

Le rapport propose ainsi la suppression des exonérations fiscales contraires à la lutte contre l'artificialisation, telles que l'exonération de taxe foncière pour les constructions nouvelles ou les exonérations de taxe d'aménagement pour les entrepôts, les hangars, les stationnements couverts ou les premiers mètres carrés (diminution par deux de la surface exonérée).

Il propose également une refonte de la fiscalité locale afin de donner à la main des élus locaux des outils plus incitatifs en matière de sobriété foncière :

- un renforcement de la taxe d'aménagement par un doublement du taux maximal de droit commun et la création d'un taux spécifique pouvant atteindre 50 % pour les nouveaux secteurs urbanisés ;
- la généralisation de la taxe sur les friches commerciales pour inciter à la libération du foncier en friche, accompagnée de son extension aux friches industrielles ;
- l'extension de la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement, assortie d'une nouvelle modulation incitative selon la localisation et la consommation d'espace ;
- la modernisation de la fiscalité appliquée aux logements vacants et la création d'une majoration progressive ciblant les multipropriétaires de logements sous-utilisés.

Le rapport préconise aussi de valoriser par la fiscalité les espaces à préserver dont l'artificialisation représente un coût pour la société qui n'est pas, à ce jour, pris en compte par les acteurs. Il propose ainsi de renforcer les exonérations de taxe foncière sur l'ensemble des terres naturelles, agricoles et forestières. Pour éviter la spéculation autour de leur artificialisation, il préconise de moderniser et renforcer les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles.

Enfin, les outils budgétaires existants comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dotations d'investissement local (fonds vert, DETR, DSIL) doivent par ailleurs être mieux orientés vers la sobriété foncière. La création d'une dotation spécifique au sein de la DGF, récompensant les communes exemplaires en matière de préservation des ENAF, est proposée.



Accompagner un nouveau modèle d'aménagement en renforçant les outils à la main des acteurs locaux

Par ailleurs, le rapport propose de **renforcer les leviers opérationnels et juridiques dont disposent les acteurs locaux** pour mieux maîtriser le foncier disponible, lutter contre la spéculation et accélérer le recyclage urbain. Il recommande ainsi de créer un **nouveau droit de préemption spécifique aux ENAF**, afin de protéger ces terrains de la spéculation foncière, et de généraliser et **prolonger le droit de sursis à statuer** pour sécuriser la réalisation des objectifs de sobriété foncière fixés par les documents d'urbanisme en cours de révision.

Une gestion proactive du foncier existant est aussi indispensable. Le potentiel constitué par les **biens abandonnés ou sans maître** doit être exploité, mais les procédures actuelles sont complexes et longues. Afin d'accélérer leur mobilisation, le rapport propose de réduire à dix ans (contre trente actuellement) le délai pour déclarer un bien issu d'une **succession sans maître**, indépendamment de tout zonage territorial. Elles recommandent également de faciliter la **résolution des indivisions successorales** en permettant, sous conditions, la vente judiciaire simplifiée des biens indivis, notamment en cas de succession vacante. Il suggère enfin la création d'un **nouveau crédit d'impôt** en faveur de la réhabilitation et de la remise sur le marché des **logements vacants**.

Pour atteindre les objectifs du ZAN, il est aussi crucial d'**assouplir certaines règles d'urbanisme** afin de favoriser la densification au détriment de l'étalement urbain. Le rapport préconise d'autoriser explicitement les collectivités à fixer des **densités minimales**, d'étendre les possibilités de **dérogation aux règles d'urbanisme** (hauteur, gabarit, emprise au sol) pour favoriser la reconversion des friches et dans les cœurs de ville ruraux.

Enfin, le rapport insiste sur l'importance d'un accompagnement renforcé en **ingénierie foncière et technique**. Une **offre nationale structurée d'accompagnement pilotée par l'ADEME**, combinée à des conventions locales de financement des acteurs territoriaux (CAUE, agences d'urbanisme) et au financement d'un chef de projet à l'échelon supra-communal, permettrait une action cohérente et coordonnée. La structuration d'un parcours complet d'accompagnement, déployé dès 2025 dans certaines régions pilotes, puis généralisé dès 2026, serait financée à moyen constant par le fonds vert.

Liste des recommandations

Proposition n° 1 (Sandrine Le Feur) : conserver les échéances actuelles de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en 2031 et d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050.

Proposition n° 1 bis (Constance de Pélichy) : décaler l'objectif intermédiaire de réduction du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la première décennie de 2021-2031 à 2024-2034 sans décaler la décennie de référence associée.

Proposition n° 2 : reporter à 2041 (ou 2044 si décalage de l'objectif intermédiaire) l'utilisation de la notion d'artificialisation des sols et introduire une seconde décennie de comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2031-2041 (ou 2034-2044).

Proposition n° 3 : mutualiser de droit la garantie communale sauf délibération contraire et motivée de la commune rurale éligible qui souhaite en bénéficier pour la réalisation d'un ou de plusieurs projets.

Proposition n° 4 : rétablir, par défaut, une composition des conférences régionales de gouvernance similaire à celle des anciennes conférences régionales des SCoT ; dans les régions ayant déjà adopté un schéma régional intégrant les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, il est proposé de reconduire à l'identique la conférence régionale, sauf opposition du président du conseil régional.

Proposition n° 5 : assouplir les modalités d'application du ZAN en Guyane du fait des caractéristiques territoriales particulièrement complexes de ce territoire tout en conservant une obligation d'élaboration d'une stratégie de sobriété foncière en lien avec les orientations fondamentales du territoire en matière de développement durable.

Proposition n° 6 : supprimer l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles ou en cas d'affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels.

Proposition n° 7 : faire de la taxe d'aménagement un outil de sobriété foncière en supprimant les exonérations favorisant l'artificialisation (services publics, OIN, ZAC, 100 à 50 premiers m², entrepôts, hangars et stationnements couverts), en augmentant la taxe sur les aménagements consommateurs d'espace (piscines, stationnements, terrasses), en doublant le taux maximal de droit commun (de 5 à 10 %) et en créant un taux spécifique pouvant atteindre 50 % pour les secteurs urbanisés sur des ENAF.

Proposition n° 8 : généraliser l'application de la taxe sur les friches commerciales sur l'ensemble du territoire, sauf opposition explicite de la commune, et augmenter le taux maximal dans la durée afin de dissuader durablement l'inactivité foncière.

Proposition n° 9 : généraliser l'application d'une taxe sur les friches industrielles, sauf opposition explicite de la commune, sur le modèle de la taxe sur les friches commerciales.

Proposition n° 10 : élargir l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement des grandes surfaces et augmenter fortement la taxe pour les établissements les plus consommateurs d'espace, notamment en doublant son montant pour les nouvelles implantations commerciales situées en périphérie. Les recettes seraient affectées aux établissements publics fonciers.

Proposition n° 11 : adapter la fiscalité pour encourager la préservation des ENAF en exonérant totalement de taxe foncière sur les propriétés non bâties les terres agricoles soumises à un bail rural à clauses environnementales (BRE) ou à un contrat d'obligations réelles environnementales (ORE), en augmentant l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties de 30 % à 50 % en faveur des propriétaires d'ENAF, en exonérant d'impôt sur le revenu les revenus issus du fermage et en renforçant les exonérations existantes pour les terrains situés en zone humide.

Proposition n° 12 : fusionner et renforcer les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles en supprimant les exonérations liées à la durée de détention, en appliquant la taxe dès que la plus-value dépasse deux fois le prix d'acquisition et en portant le taux maximal de taxation à 60 %, afin de dissuader la rétention foncière et la spéculation associée. Les recettes seraient affectées aux établissements publics fonciers.

Proposition n° 13 : fusionner la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants en une taxe locale facultative, appliquer à celle-ci la majoration aujourd'hui prévue pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires afin d'éviter les phénomènes d'optimisation fiscale entre ces deux dispositifs, et supprimer le critère d'appartenance à une zone d'urbanisation en conservant uniquement celui lié à la tension immobilière pour l'application de cette majoration.

Proposition n° 14 : instaurer une majoration progressive sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe d'habitation sur les logements vacants, ciblant particulièrement les multipropriétaires afin de décourager l'accumulation de logements sous-utilisés, de favoriser leur remise sur le marché et ainsi de réduire indirectement la pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Proposition n° 15 : renforcer ou a minima maintenir, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, les enveloppes « friche » et « renaturation » au sein du fonds vert sur le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Proposition n° 16 : renforcer la place des établissements publics fonciers en incitant les collectivités à recourir à leurs services, en leur assurant une stabilité financière par une hausse des taxes affectées proposées par ce rapport, en étendant leur couverture géographique à l'ensemble du territoire et en augmentant les délais d'exonération sur les plus-values immobilières pour les terrains destinés au logement social.

Proposition n° 17 : créer une nouvelle dotation aux communes pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, attribuée chaque année aux communes ayant une consommation d'ENAF nulle au cours des cinq dernières années, et répartie selon leur population et la superficie de leurs ENAF.

Proposition n° 18 : supprimer le critère de la longueur de voirie dans la répartition de la dotation de solidarité rurale (DSR), pour le remplacer par un critère combinant superficie et densité, conformément à la proposition validée par le comité des finances locales.

Proposition n° 19 : introduire une bonification des projets sobres en foncier pour l'attribution des dotations d'investissement aux collectivités territoriales dans le cadre de la prochaine circulaire relative à l'attribution de ces dotations.

Proposition n° 20 : créer un droit de préemption pour les collectivités territoriales sur les espaces naturels, agricoles et forestiers lorsque l'acquisition des terrains par la collectivité territoriale permet de favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Proposition n° 21 : généraliser le sursis à statuer pour les collectivités territoriales sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Proposition n° 22 : prolonger d'un an les délais maximaux des sursis à statuer des collectivités territoriales sur les documents d'urbanisme.

Proposition n° 23 : permettre le recours à la procédure de biens sans maître pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans au lieu de 30 ans et faciliter la résolution des successions en déshérence pour les indivisions constituées depuis au moins 10 ans en permettant sous conditions leur aliénation sur autorisation du tribunal judiciaire.

Proposition n° 24 : créer un crédit d'impôt de 25 % des dépenses engagées pour la réhabilitation et la remise sur le marché de logements vacants depuis au moins cinq ans dans les communes confrontées à un besoin marqué de revitalisation de leur habitat, situées dans les périmètres des opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou dans les zones France ruralités revitalisation (FRR).

Proposition n° 25 : assouplir les règles d'urbanisme pour favoriser la densification en permettant aux collectivités de fixer une densité minimale tout en interdisant la densité maximale ; en élargissant les dérogations aux règles d'urbanisme pour des projets de réemploi des friches et pour des constructions situées dans des communes confrontées à un fort déséquilibre de logements ou en forte croissance démographique ; enfin, en permettant des dérogations d'urbanisme aux communes situées en zone France ruralités revitalisation pour limiter la consommation foncière.

Proposition n° 26 : simplifier les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de la maison mère pour la réhabilitation d'un site pollué par une de ses filiales défailtantes.

Proposition n° 27 : mettre en place une offre d'accompagnement destinée aux collectivités souhaitant s'engager dans une démarche de sobriété foncière. Ce parcours mobiliserait, à travers le fonds vert, des aides pour des études préalables, des modules d'accompagnement adaptés à chaque territoire, et serait expérimenté dès 2025 dans plusieurs régions avant sa généralisation en 2026.

Proposition n° 28 : renforcer l'ingénierie disponible au sein des collectivités par le financement direct d'un chef de projet dédié au sein des intercommunalités les plus rurales, le cas échéant en priorisant la mesure sur les structures portant des zones préférentielles de renaturation.

Proposition n° 29 : mettre en place des conventions avec les acteurs de l'ingénierie locale pour proposer une offre locale d'accompagnements sur mesure au niveau local et mobiliser la conférence régionale de gouvernance pour structurer et financer cette offre locale.

