

Mission d'information sur le financement du ZAN :

Contribution du groupe Ecologie, Solidarité et Territoires

La loi Climat et Résilience (2021) a notamment introduit l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici à 2050. A partir de cette date, toute surface artificialisée – accentuant de fait le dérèglement climatique – impliquera de renaturer une surface équivalente. Sortent de cette obligation les surfaces artificialisées dans le cadre de « *l'hectare garanti* » : chaque commune possède la garantie de pouvoir artificialiser un hectare sans avoir à le compenser.

Au-delà de cette ambition collective d'être au RDV du défi écologique qui nous est posé, cette loi est également une formidable opportunité de repenser nos agencements urbains, de mettre en mouvement les acteurs de l'aménagement et du logement, de soutenir notre économie. Toutefois, parce qu'elle nous oblige à révolutionner nos modèles, elle met sous pression les résistances au changement et requiert une approche à la fois globale et pragmatique pour donner du sens et traiter les angoisses comme les peurs.

Ainsi, apporter la sérénité pour les acteurs locaux implique de repenser l'orchestration du droit en même temps qu'il est opéré une clarification de la gouvernance :

1. Adapter le droit aux enjeux du ZAN, notamment le droit de l'urbanisme (primauté du droit environnemental sur le droit du patrimoine, déspecialiser le droit de l'urbanisme, favoriser les permis réversibles, ...).
2. Clarifier la gouvernance du ZAN, reconfigurer l'articulation entre Région, intercommunalités et l'Etat.

Parallèlement, la mutation à conduire oblige à -enfin- mettre en place les outils financiers indispensables à la sécurisation des acteurs locaux.

Aménagement du territoire, un changement de logiciel

La Zéro Artificialisation Nette s'impose sans que l'infrastructure financière des collectivités permettant d'accompagner les acteurs vers l'atteinte de l'objectif soit revue. Or, la commune est la principale strate qui, proportionnellement, porte l'effort budgétaire du ZAN.

Cela appelle de notre part plusieurs réserves impactant considérablement, en priorité, la capacité financière des communes les plus défavorisées. Du reste, les auditions de la mission d'information, couplées à celles de la Commission des Finances, et celles de la Délégation aux Collectivités Territoriales font apparaître **l'absence de modélisation par typologie de communes**, de sorte que **l'impact financier du ZAN ne peut être établi, et la garantie pour ces communes quant à la pérennité des services publics locaux n'est pas assurée.**

Une évolution de l'infrastructure financière des collectivités

Or, dans un modèle de développement et de recettes reposant sur l'extension urbaine et l'augmentation de la population (DGF, Taxe foncière, ...), les communes rurales ou « de banlieues » (là où le foncier est moins attractif) sont trop souvent conduites à équilibrer des opérations d'aménagement plus fortement qu'ailleurs. **Il s'agit donc pour elles de faire des choix entre**

« reconstruire la ville sur la ville » ou rénover ici un gymnase, là une école, etc. Aussi, il est urgent d’obtenir ces modélisations et études d’impact avant toute modification législative.

Dans ce contexte, les propos entendus de Bercy ou encore de la direction actuelle de la Caisse des Dépôts, indiquant que l’endettement du bloc communal présenterait des réserves de capacités budgétaires, interrogent : de quelles communes et intercommunalités parle-t-on ? S’agit-il d’un discours macro-économique non étayé par des études micro-économiques ?

Pour notre part, l’indispensable objectif ZAN requiert une reconfiguration des mesures de l’infrastructure budgétaire du bloc communal à l’image du nouveau logiciel du développement local à construire.

1/ Construire des logements abordables

Un logement déjà inaccessible pour de nombreux ménages, couplé à des surcoûts de « *reconstruction de la ville sur la ville* »¹, oblige à la mise en place de nouveaux outils pour garantir l’accès des ménages, principalement modestes, au logement afin de préserver une relative mixité sociale et d’éviter l’accroissement des phénomènes de ségrégation spatiale.

➤ **Renforcer le Prêt à Taux Zéro (PTZ) de l’Etat**

Selon l’INSEE, « la part des ménages modestes au sein des primo-accédants a baissé de 9 points entre janvier 2020 et juin 2023 pour atteindre 18 %.² » Le prêt à taux zéro (PTZ) est un dispositif d’accession sociale de l’Etat à destination des primoaccédants qui s’insère bien dans les objectifs du ZAN.

Proposition : Dans le cadre du PTZ, passer à 30% l’aide de l’Etat pour les locataires HLM les plus modestes qui veulent acheter leur logement. Pour la tranche la plus modeste et pour les achats dans l’ancien, passer à 60% le taux d’aide de l’Etat (au lieu de 50%).

➤ **Mettre en place une TVA réduite pour les travaux inhérents au ZAN**

Le ZAN va nous inciter à développer nos travaux de réhabilitation / rénovation ou alors à renaturer en cas d’artificialisation supplémentaire. Pour faciliter ces travaux de renouvellement urbain et de renaturation, l’Etat doit mettre en place une fiscalité avantageuse pour réduire les coûts.

Proposition : Elargir la TVA à 5,5% pour tous les travaux de renaturation. Elargir la TVA à 5,5% pour tous les travaux de rénovation, de réhabilitation, de démolition-construction pour le logement et l’activité économique si ces travaux entrent dans **le cadre d’un label d’aménagement porté par l’Etat** (Villages d’avenirs, Petites villes de demain, ...).

➤ **Démultiplier les Organismes de Foncier Solidaire (OFS)**

L’OFS passe avec le ménage preneur un bail réel solidaire. Le ménage acquiert le logement et verse à l’OFS une redevance foncière au titre de la location du sol. Comme la propriété du sol reste à l’OFS, les logements demeurent abordables sur le long terme.

¹ Source : Arthur Lloyd / Yanport réalisé avec Flourish

² INSEE. Un accès à la propriété devenu plus difficile. Jérôme FABRE et Benoît RIEM. In *INSEE Analyses*. N°165. Janvier 2024.

Proposition : Rendre obligatoire la création (ou la contractualisation avec) pour chaque Département ou collectivité délégataire de l'aide à la pierre d'un organisme de foncier solidaire.

➤ **Renforcer les fonds propres des bailleurs sociaux**

Les bailleurs sociaux rencontrent des difficultés pour boucler financièrement certaines opérations, particulièrement dans des territoires peu attractifs. Les communes se trouvent alors dans l'obligation de verser une subvention conséquente pour assurer l'équilibre financier des opérations de réhabilitation foncière.

Proposition : Repasser le taux de TVA pour les bailleurs sociaux à 5,5% pour toutes les opérations de reconstruction de la « ville sur la ville » et de rénovation écologique des bâtiments et des espaces. Sanctuariser une enveloppe de compensation des RLS à hauteur de 1Mds/an au sein du budget de l'Etat, conditionnée à la réalisation d'opérations non artificialisantes.

2/ L'évolution de l'infrastructure budgétaire des communes

Le modèle actuel de la fiscalité locale repose sur le prisme suivant : **plus la commune artificialise, plus elle perçoit de recettes**. Or, avec les contraintes environnementales, certaines communes ne peuvent et/ou ne pourront plus augmenter leur population. L'urbanisme devra donc évoluer. Les finances de la commune en seront altérées. Le changement de logiciel financier est obligatoire.

➤ **Obtenir une loi de programmation pluriannuelle de la transition écologique**

Le budget de l'Etat manque de lisibilité quant aux crédits alloués à la transition écologique qui fait régulièrement les frais de coupes budgétaires. Or, cette situation n'est plus possible. Les crédits relatifs à la transition écologique doivent être clairement sanctuarisés, et ce sur plusieurs années.

Proposition : Instaurer une loi de programmation pluriannuelle de la transition écologique, identifiant notamment la trajectoire des crédits d'accompagnement des collectivités territoriales.

➤ **Renforcer le Fonds Vert**

La lettre-plafond envoyée au ministère de la transition écologique impose d'abattre de 60 % le montant des crédits alloués au Fonds vert dans le cadre du PLF 2024, ce qui constitue de nouveau à recul environnemental à contrecourant des enjeux qui nous font face.

Proposition : Augmenter les crédits alloués par l'Etat au Fonds Vert à hauteur de 5Mds€/an (soit un quart des montants de l'investissement local à réaliser)³. Instaurer une bonification de 15% de subvention pour les projets entraînant une réduction de la consommation foncière. Approfondir la simplification du logiciel de gestion du Fonds Vert. Instaurer une pluri-annualité au Fonds Vert afin de financer un projet d'ensemble des collectivités territoriales.

³ Source : I4CE et banque postale, *Panorama des financements climat des collectivités locales*

➤ **Couvrir l'ensemble du territoire national par des Etablissements Publics Fonciers (EPF)**

Le rôle des EPF consiste à acquérir des terrains qui serviront ensuite à la construction de logements, en particulier de logements sociaux. Ils peuvent commencer à les pré-aménager (démolition des bâtiments existants, dépollution, etc.) avant de le vendre à une collectivité ou à l'opérateur mandaté par la collectivité.

Proposition : *Inscrire dans la loi la nécessité de couvrir l'ensemble du Territoire par des EPF. Accompagner les collectivités territoriales en zone blanche pour construire un EPF local ou d'Etat sur leur territoire.*

➤ **Renforcer la Taxe Spéciale d'Equipement**

Le principal intérêt des EPF réside dans la minoration foncière : le reste à charge du bénéficiaire du portage est réduit grâce notamment à la taxe spéciale sur l'équipement.

Proposition : *Elargir l'assiette de la TSE en la faisant également devenir une taxe additionnelle à des impôts de flux, comme la taxe d'aménagement ou les droits de mutation à titre onéreux. Déplafonner le produit par habitant au-delà de 20€, avec une liberté d'appréciation à l'échelon local.*

➤ **Lutter contre les « logements vides »**

Les logements vacants et les résidences secondaires sont une cause non négligeable de l'étalement urbain. Pourtant, les communes possèdent peu de contraintes fiscales pour inciter les propriétaires à mettre fin à la vacance ou à louer leur résidence secondaire.

Proposition : *Décorrélérer les taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de la taxe d'habitation sur les logements vacants. Ne pas réserver la capacité de majorer la THRS aux communes situées en zone tendue mais l'étendre à l'ensemble des communes.*

➤ **Moduler les impôts locaux selon l'impact des projets sur le foncier**

L'idée serait de mettre en place un taux de taxation majoré pour les aménagements consommateurs de foncier et minoré pour les projets de densification, de renaturation ou de réhabilitation.

Proposition : *Mettre en place une part additionnelle à la taxe d'aménagement, à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les projets consommateurs de foncier. Mettre en place une minoration à ces impôts lors de projets favorables à l'application du ZAN.*

➤ **Reconnaître la dette verte**

Si l'endettement est un levier clairement identifié pour financer l'ensemble des enjeux de transition écologique, il faut changer de paradigme à l'heure où l'endettement est synonyme de mauvaise gestion.

***Proposition** : Reconnaître la dette verte et l'adosser à un budget vert des collectivités. Contractualiser avec l'Etat un effort de dette verte à porter par la collectivité en contrepartie d'une meilleure part forfaitaire environnementale de la DGF.*

➤ **Repenser les outils de péréquation : pour une dotation environnementale en faveur des communes**

Cette dotation serait versée de manière forfaitaire aux communes au prorata de leur territoire non artificialisé, peu importe la richesse de la commune.

***Proposition** : En complément de la part forfaitaire de la DGF, mettre en place une dotation « environnementale » à destination des communes dépendant de la surface non artificialisée sur leur territoire.*