



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité

ANNEXE VI Aménagement du territoire

MAI 2025

Pierre **DEPROST**
Charles-Henry **GLAISE**
Pierre **CHAMOUARD**
Rémy **SLOVE**

Virginie **DUMOULIN**
Ghislain **GOMARD**



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale des
finances**

N° 2024-M-051-03

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

N° 015821-01

RAPPORT

**MOYENS PUBLICS ET PRATIQUES DOMMAGEABLES
À LA BIODIVERSITÉ
Annexe 6 Aménagement du territoire**

Établi par

CHARLES-HENRY GLAISE
Inspecteur des finances

PIERRE CHAMOULARD
Inspecteur des finances

RÉMY SLOVE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
PIERRE DEPROST
Inspecteur général des finances

VIRGINIE DUMOULIN
Inspectrice générale

GHISLAIN GOMARD
Inspecteur général

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE VI

Aménagement du territoire

SOMMAIRE

1. L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EST L'UNE DES PREMIÈRES PRESSIONS SUR LA BIODIVERSITÉ EN FRANCE ET LA POLITIQUE VISANT L'ATTEINTE DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » CHERCHE À Y RÉPONDRE	5
1.1. L'artificialisation des sols, notamment en raison de la construction de logements, est la principale expression du changement d'utilisation des terres en France	5
1.1.1. <i>L'artificialisation est une forte pression sur la biodiversité.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>L'artificialisation des sols est principalement tirée par la consommation d'espaces agricoles au profit de la construction de logements, d'activités économiques et d'infrastructures de transport.....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>En France, après une phase de décroissance à partir de 2012, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers stagne depuis 2019 autour de 20 000 hectares par an.....</i>	<i>9</i>
1.2. La France a mis en place des politiques pour réduire les impacts de l'artificialisation sur la biodiversité : le « zéro artificialisation nette » et la réduction des points noirs dans la rupture des continuités écologiques	11
1.2.1. <i>La sobriété foncière a progressivement fait son entrée dans la loi française en tant qu'enjeu d'aménagement du territoire.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>La France s'est fixée un objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 qui implique de renforcer le suivi de l'artificialisation et une déclinaison territoriale de cet objectif.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>La France s'est dotée d'une stratégie de lutte contre la rupture des continuités écologiques.....</i>	<i>15</i>
1.3. A mi-parcours de la première décennie du ZAN, l'atteinte de ces objectifs nécessite un effort significatif et la prise en compte de facteurs sociaux et économiques	16
1.3.1. <i>L'atteinte des objectifs du ZAN nécessite la réduction de la construction de logements neufs en extension et la densification des nouvelles constructions.....</i>	<i>16</i>
1.3.2. <i>De nombreux acteurs publics interviennent dans la politique d'aménagement du territoire et de limitation de l'artificialisation.....</i>	<i>20</i>
1.3.3. <i>L'artificialisation résulte d'une conjonction de facteurs sociaux et économiques, liés à la rentabilité et la disponibilité du foncier.....</i>	<i>26</i>
2. LA MISSION A IDENTIFIÉ 34,7 MD€ DE SOUTIENS PUBLICS À DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS, AINSI QUE PLUSIEURS SOUTIENS PUBLICS NON CHIFFRÉS.....	29
2.1. Les financements européens pour l'aménagement du territoire se concentrent au sein du FEDER, qui représente 1,3 Md€ d'investissements par an.....	29
2.2. La mission a relevé 20,6 Md€ de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques de logement et d'aménagement du territoire, dont elle a évalué le caractère dommageable pour la biodiversité.....	34
2.2.1. <i>La mission a recensé 1,9 Md€ de dépenses budgétaires liées aux politiques de l'habitat et du logement.....</i>	<i>34</i>

2.2.2.	<i>Les crédits de paiement liés aux opérations d'acquisition et de construction de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs représentent 2,1 Md€.....</i>	37
2.2.3.	<i>La mission recense 10,2 Md€ de crédits de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques d'entretien, de modernisation et de construction des infrastructures, hors infrastructures énergétiques</i>	37
2.2.4.	<i>La mission a recensé 6,5 Md€ de dépenses budgétaires liés aux interventions territoriales de l'État et au soutien à l'investissement des collectivités territoriales</i>	42
2.3.	<i>La mission recense 12,8 Md€ de dépenses fiscales de l'État au service de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire, que complètent des exonérations et abattements de fiscalité non chiffrés</i>	47
2.3.1.	<i>Les dépenses fiscales de soutien au logement représentent 10,2 Md€, principalement via des dispositifs d'aides à l'accès au logement, à la rénovation ou à l'épargne.....</i>	47
2.3.2.	<i>Les dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'aménagement représentent 0,7 Md€ mais plusieurs dispositifs d'exonérations et d'abattement avec un impact potentiel sur l'incitation à la construction ou à la localisation d'entreprise ne font pas l'objet d'un chiffrage dans le cadre de l'exercice budgétaire.....</i>	54
2.3.3.	<i>Les dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer avec un impact potentiel sur l'aménagement du territoire et la construction de logements représentent 1,9 Md€.....</i>	59
2.3.4.	<i>La cession de biens du domaine immobilier de l'État représente un levier à la main de l'État pour limiter les activités d'artificialisation</i>	62

2.4. Malgré leurs compétences et leur rôle dans la politique de maîtrise de l'artificialisation, les soutiens des collectivités territoriales à l'aménagement du territoire et leur impact réel sont méconnus	63
2.5. Les autres soutiens publics avec un impact potentiel en matière d'artificialisation comprennent les dépenses des opérateurs et établissements publics, la politique actionnariale de l'État et son rôle de garant des prêts à l'accession à la propriété.....	65
3. AU SEIN DES SOUTIENS PUBLICS EXAMINÉS, LA MISSION A IDENTIFIÉ 2,7 Md€ DE DÉPENSES À APPROFONDIR EN PRIORITÉ VIA LEUR IMPACT SUR L'ARTIFICIALISATION DES SOLS, ET 9,5 Md€ DE FINANCEMENTS DONT L'IMPACT SUR LA BIODIVERSITÉ DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI	67
3.1. La mission s'est appuyée sur des méthodologies développées dans le cadre du budget vert et par l'ONB pour coter l'impact sur la biodiversité des soutiens publics identifiés	67
3.2. Au sein du FEDER, l'impact sur la biodiversité de 254,8 M€ de soutiens européens aux projets énergétiques et aux projets de développement territorial dans des zones non urbaines devrait être clarifié.....	71
3.3. 1,5 Md€ de crédits parmi les dépenses budgétaires concourant à la construction d'infrastructures sont à revoir en priorité, et l'impact de 1,2 Md€ de soutiens publics au même titre devrait être clarifié	74
3.4. Les soutiens publics à l'artificialisation des sols dans le cadre des politiques de l'habitat et du logement représentent 969,6 M€ de dépenses.....	77
3.5. L'impact de la politique immobilière de l'État <i>via</i> la construction immobilière ou la cession de terrains à fins d'artificialisation est indéterminé, représentant un montant annuel de 2,1 Md€.....	83
3.6. Les dépenses fiscales foncières à revoir en priorité représentent 10,6 M€ mais les informations relatives aux collectivités locales n'ont pas été recensées intégralement	83
3.7. Près de 70 % des 8,3 Md€ de soutiens publics au développement des territoires et à l'investissement des collectivités ont un impact sur la biodiversité qui n'a pu être déterminé par manque de données sur les actions soutenues et 166,2 M€ sont considérés comme à revoir en priorité	85
3.8. 8 % des financements recensés pour l'aménagement du territoire sont à revoir en priorité mais l'impact de 28 % d'entre eux n'a pu être déterminé par manque de données	93
4. LA MISSION FORMULE DES RECOMMANDATIONS POUR MIEUX CONNAÎTRE ET SUIVRE L'IMPACT DES SOUTIENS PUBLICS EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION ET RELÈVE DES PISTES D'ORIENTATIONS DES SOUTIENS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX À ÉTUDIER DANS L'OBJECTIF DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU ZAN	95
4.1. L'amélioration de la connaissance et le suivi de l'impact en termes d'artificialisation des soutiens publics au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire repose sur la mise en place d'indicateurs et de méthodologies transparentes au niveau de tous les acteurs de l'aménagement du territoire	95
4.2. Le renforcement de la conditionnalité des aides au logement et des dotations d'aides à l'investissement des collectivités, ainsi que l'adaptation des fiscalités du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire sont essentiels pour atteindre les objectifs du ZAN.....	97

4.2.1.	<i>Les aides au logement et la fiscalité de la construction et de l'aménagement du territoire pourrait être révisée pour prendre en compte l'impact des projets soutenus en matière d'artificialisation</i>	<i>97</i>
4.2.2.	<i>Les modalités de soutien à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales pourrait être révisées pour prendre en compte le respect du ZAN.....</i>	<i>98</i>

1. L'artificialisation des sols est l'une des premières pressions sur la biodiversité en France et la politique visant l'atteinte du « zéro artificialisation nette » cherche à y répondre

1.1. L'artificialisation des sols, notamment en raison de la construction de logements, est la principale expression du changement d'utilisation des terres en France

1.1.1. L'artificialisation est une forte pression sur la biodiversité

D'après la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)¹, « *le changement d'utilisation des terres* » est la pression sur la biodiversité « *ayant eu l'incidence relative la plus néfaste depuis 1970* » dans les écosystèmes terrestres et d'eau douce². Cette pression conduit en effet à la disparition des habitats de la biodiversité et à une fragmentation des milieux dans lesquelles elle vit, entraînant une réduction de la diversité des espèces (en particulier de celles inféodées aux milieux détruits), avec parfois certaines espèces généralistes qui prospèrent (homogénéisation de la biodiversité).

Dans les pays en développement, cette pression provient majoritairement de la déforestation et de la transformation des espaces naturels en terres agricoles. Dans les pays développés, elle se traduit particulièrement par une **artificialisation des sols**, les espaces agricoles ayant déjà conquis la plus grande partie des espaces naturels et forestiers lors des siècles précédents.

Selon l'étude de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) pour la création d'un indicateur des « *Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité* », présentée à l'annexe I, les changements d'usage des sols et des mers regroupent : « *les pertes physiques de surfaces naturelles causées par la **construction, l'artificialisation, l'urbanisation**, les mouvements de terrain ou encore l'intensification de l'utilisation de l'espace (zone urbaine et zone rurale, particulièrement zone agricole)* », « *les **obstacles et la fragmentation des habitats** qui gênent la circulation, la dispersion et l'évitement des espèces, ou plus généralement le fonctionnement des écosystèmes [...] par exemple, des infrastructures linéaires comme les routes, les voies ferrées, les lignes électriques ou les canalisations, l'urbanisation, les digues et barrages ou encore les ports* ».

L'artificialisation est définie par l'article 192 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi Climat et Résilience) « *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* ».

Est ainsi considérée comme « *artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites* » et comme « *non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures* ».

L'artificialisation couvre trois phénomènes : une imperméabilisation des sols, un changement d'usage de sols, et une association avec un changement de forme de la ville (étalement urbain).

¹ Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019.

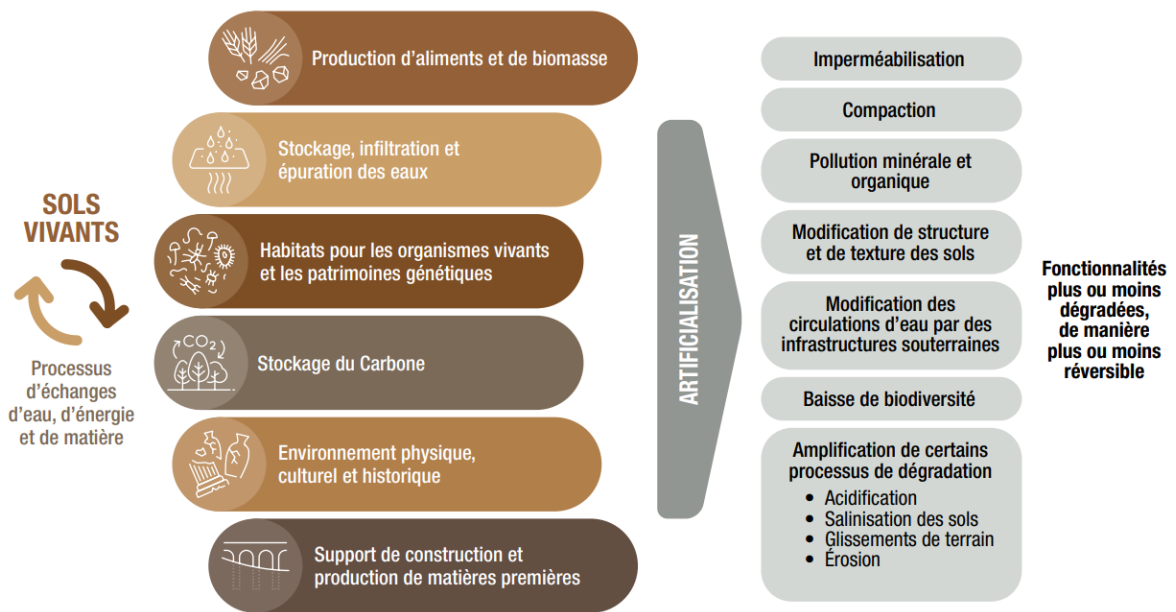
² « Dans les écosystèmes marins, l'exploitation directe des organismes (principalement la pêche) est le facteur qui a eu l'incidence relative la plus importante. »

Annexe VI

L'artificialisation est un phénomène que l'on peut largement regarder comme irréversible, notamment quand elle s'accompagne d'imperméabilisation. En compactant, imperméabilisant voire polluant les sols, elle détruit irrémédiablement l'écosystème auquel elle se substitue. Bien que certaines fonctions écosystémiques comme l'infiltration des eaux ou la production de biomasse puissent être partiellement rétablies par la renaturation, l'écosystème du sol en lui-même ne peut être recréé.

L'artificialisation contribue par ailleurs aux autres pressions identifiées par l'IPBES sur la biodiversité (cf. figure 1) : pollutions (notamment lumineuse), changement climatique, espèces exotiques envahissantes, surexploitation des ressources (risque de collision avec la faune pour les infrastructures de transport, perturbation du cycle de l'eau), ou encore dérangement des espèces par la sur-fréquentation due par exemple au tourisme ou aux activités de nature.

Figure 1 : Conséquences de l'artificialisation sur les fonctionnalités des sols



Source : Note « Renaturer les sols - Des solutions pour des territoires durables » publiée en décembre 2022 par l'Office français de la biodiversité et la Mission économie et biodiversité pilotée par CDC Biodiversité.

1.1.2. L'artificialisation des sols est principalement tirée par la consommation d'espaces agricoles au profit de la construction de logements, d'activités économiques et d'infrastructures de transport

Selon le rapport dit Sainteny³, les espaces artificialisés désignent : « *les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.), et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.)* », catégorie à laquelle on peut ajouter des « *espaces verts artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.)* ». Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son rapport spécial de 2019 sur le changement climatique, la dégradation des sols et la désertification, identifie l'étalement urbain comme responsable de l'artificialisation des sols. **L'artificialisation provient ainsi essentiellement de la construction de logements, de bâtiments et lieux destinés à l'activité économique et des infrastructures de transport.**

Par ailleurs, quand bien même ils ne conduisent pas à artificialiser au sens propre un terrain, certains aménagements de milieux naturels peuvent être également considérés comme entraînant un changement d'usage des sols ayant un impact sur la biodiversité : aménagement des cours d'eau, création de parcs et jardins, aménagement de zones naturelles à des fins touristiques.

Dans son étude précitée, l'ONB considère que l'artificialisation provient :

- ◆ de la construction des infrastructures de transport : ferroviaires, fluviales (voies navigables), routières, portuaires, aériennes ;
- ◆ de la construction urbaine liée principalement au logement, qui induit l'étalement urbain ;
- ◆ de la construction liée à l'activité économique (commerciale et industrielle) ;
- ◆ de la construction liée aux services collectifs : infrastructures énergétiques, de gestion et de traitement de l'eau, des déchets, etc ;
- ◆ de la construction de digues dans le cadre de la lutte contre les inondations.

Ces surfaces artificialisées se situent majoritairement à la périphérie des zones urbaines et du réseau d'infrastructures, même si l'artificialisation peut également se produire en pleine campagne (urbanisme diffus ou mitage). L'artificialisation est principalement le résultat d'une soustraction de terres arables à la production agricole (à 80 %) ⁴. Elle a de ce fait d'autres impacts que ceux sur la biodiversité : impact sur la production alimentaire et sylvicole notamment. Elle a également des impacts en termes de ruissellement en raison de la couverture des sols par des matières qui ne laissent pas passer l'eau (bitume, béton), et a donc des effets sur les risques d'inondation et d'érosion.

³ « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », Centre d'analyse stratégique, 2012, mission présidée par Guillaume Sainteny.

⁴ France Stratégie, à partir des données du Citepa.

Annexe VI

Les constructions sur des sols non artificialisées ont un effet direct sur la biodiversité : la suppression des habitats qui existaient préalablement. En parallèle, elles conduisent à la fragmentation des habitats et au cloisonnement des milieux naturels, entraînant des **ruptures dans leur continuité écologique**, effets qui se poursuivent bien après la phase de construction, particulièrement pour les infrastructures linéaires, même si des aménagements (passage à faune) peuvent en réduire l'impact. L'urbanisation qui participe de l'artificialisation peut également intégrer des éléments atténuant les impacts avec l'insertion de la nature en ville. Il existe même une biodiversité spécifique aux zones artificialisées, qu'il faut également protéger et qui est vue comme un atout pour la résilience de ces territoires face au changement climatique.

Outre ces impacts directs de l'artificialisation sur la biodiversité, d'autres se prolongent pendant l'existence de l'infrastructure. La circulation routière, et dans une moindre mesure ferroviaire, sont ainsi une source majeure de collision avec les espèces sauvages, mais également un facteur d'introduction d'espèces envahissantes. L'aménagement de voies navigables engendre des connexions entre milieux pouvant entraîner la diffusion d'espèces exotiques envahissantes, y compris au-delà du réseau dédié aux voies navigables. Leur entretien (curage) conduit également à de fortes perturbations des milieux. Il faut ajouter à ses impacts ceux causés par les pollutions lumineuse (éclairage des infrastructures et des véhicules), sonore, liées au dépôt de particules polluantes.

Bien que non abordé dans l'analyse de l'ONB, l'activité extractive est également l'une des activités impactant la biodiversité, qu'elle soit terrestre, aquatique ou marine (granulats) : destruction directe ou indirecte des habitats, pollution sonore et vibratoire, impacts hydrogéologiques (érosion, modification des écoulements, pollutions et diffusion de matériaux en suspension), transports des matériaux extraits.

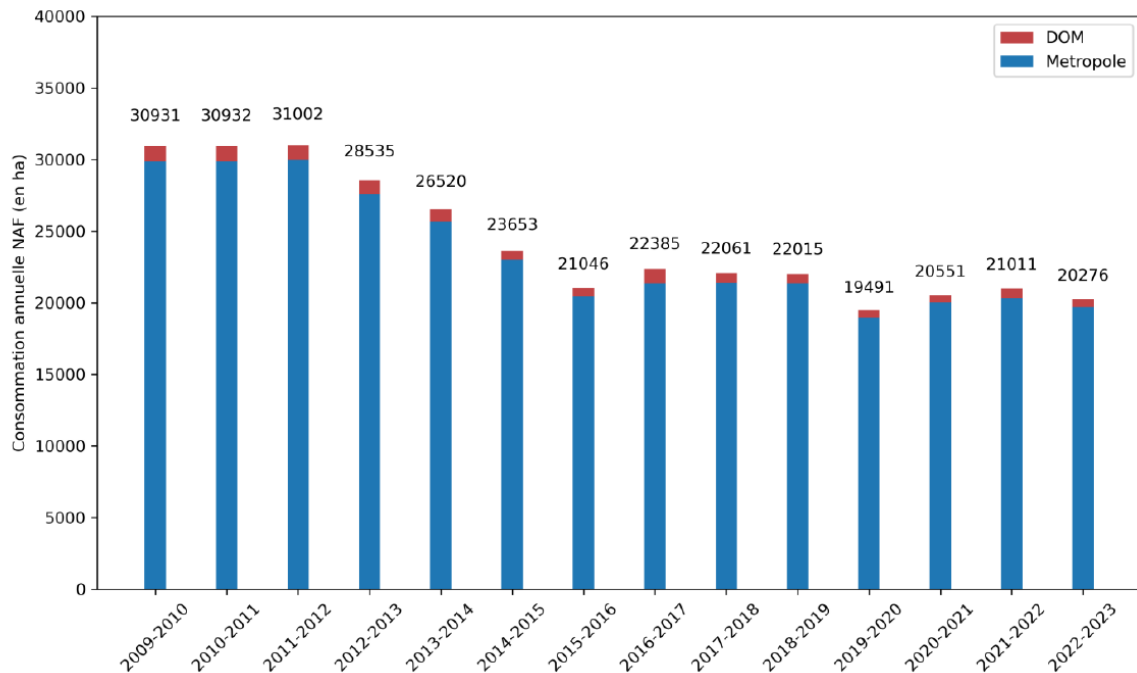
L'artificialisation est également considérée par le Budget Vert mis en place par le gouvernement français comme une des pressions majeures sur la biodiversité. La cotation des dépenses de l'État selon l'axe « *biodiversité* »⁵ prend ainsi en compte la « *part artificialisante* » des activités soutenues pour estimer leur impact sur la biodiversité.

⁵ Préservation de la biodiversité, protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

1.1.3. En France, après une phase de décroissance à partir de 2012, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers stagne depuis 2019 autour de 20 000 hectares par an

En 2023, la surface des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) de la France est largement supérieure à la surface urbanisée : le taux d'urbanisation est estimé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) à 9,58 %⁶ en intégrant les surfaces non cadastrées. En termes de flux, après une diminution sur la période 2009-2015, puis une augmentation en 2015 et 2016, **la consommation annuelle d'espaces stagne entre 20 000 et 21 000 ha/an depuis 2019** (cf. graphique 1) et la consommation d'espaces en France en 2023 (publiée par le CEREMA en avril 2025) est la consommation la plus basse jamais référencée : 19 263 ha.

Graphique 1 : Consommation annuelle d'ENAF (en ha)



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023.

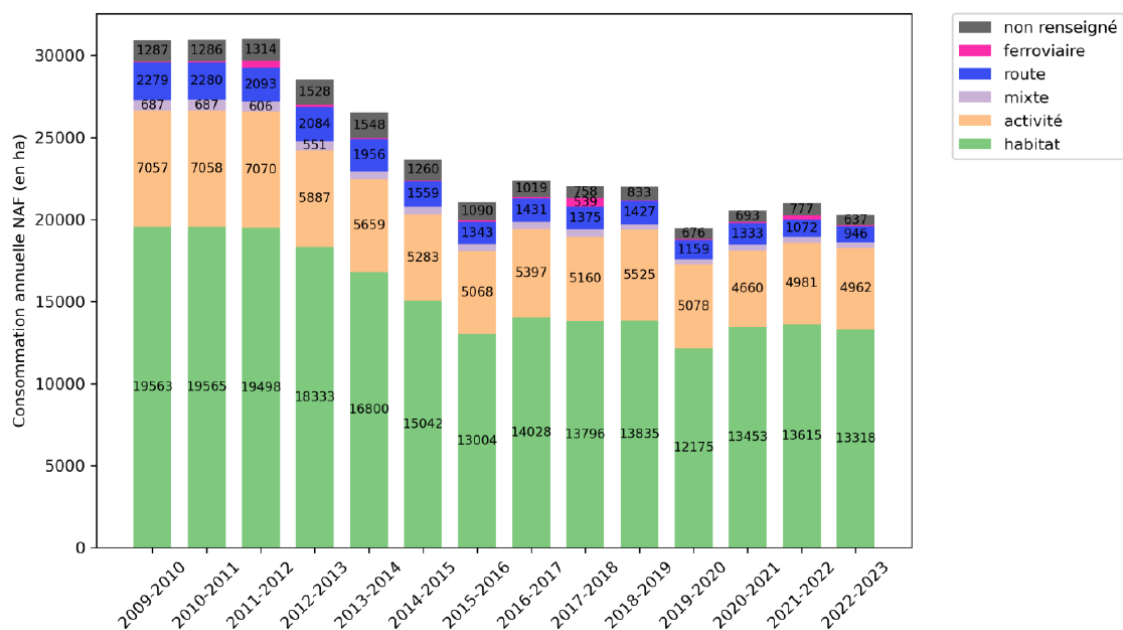
L'artificialisation en France provient essentiellement de la **construction de logements, de bâtiments et lieux destinés à l'activité économique et des infrastructures de transport** (cf. graphique 2) :

- ◆ la première destination de la consommation d'ENAF est l'habitat : entre 62 % et 66 % de la consommation annuelle d'ENAF sur la période 2009-2023 (66 % entre 2022 et 2023) ;
- ◆ la deuxième destination de la consommation d'ENAF est l'activité économique, entre 21 % et 26 % de la consommation annuelle d'ENAF sur la période 2009-2023 (24 % entre 2022 et 2023) ;
- ◆ la consommation d'ENAF à destination de la route est la troisième destination la plus importante, de 4 % à 7 % sur la période 2009-2023.

⁶ 6,93 % de la surface cadastrée (soit 93,07 % de surface ENAF) - CEREMA Analyse de la consommation d'espaces, période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2023, publication de mai 2024.

Annexe VI

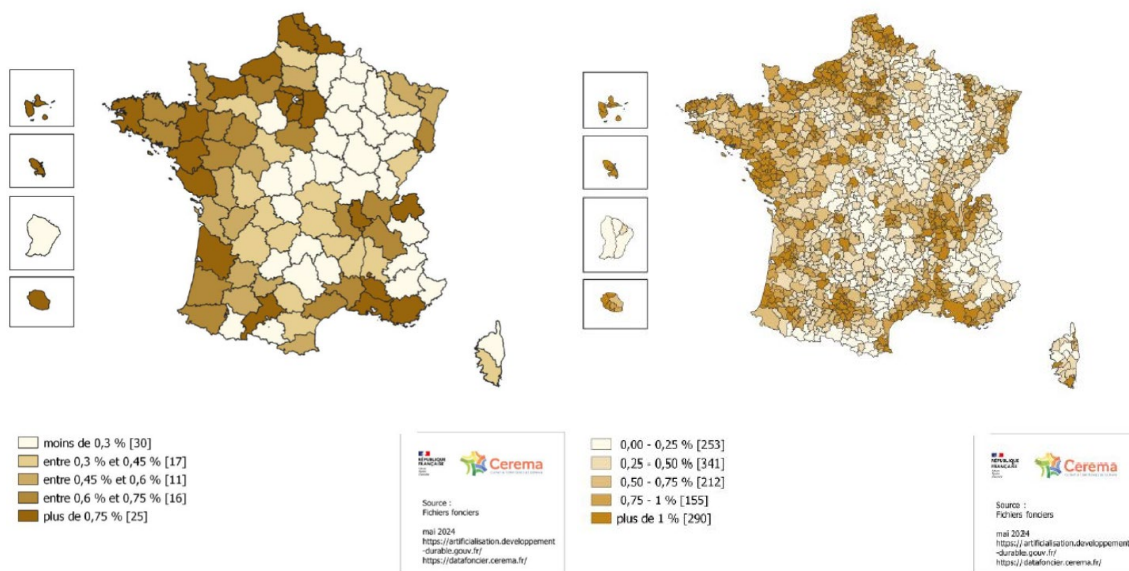
Graphique 2 : Consommation annuelle d'espaces (en ha) par type d'activités économiques



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023.

La dynamique globale de la consommation d'ENAF présente toutefois une forte hétérogénéité au niveau territorial, à l'échelle départementale et communale (cf. graphique 3). La densité moyenne française est de 119 hab/km²⁷. Sur la période 2009-2023, la consommation moyenne communale est de 9,7 ha/an, et la consommation médiane de 3,9 ha/an. La consommation moyenne s'élève ainsi à 0,70 ha/an.

Graphique 3 : Consommation normalisée d'ENAF entre 2009 et 2023 aux échelles départementales et communales



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023. Note de lecture : l'échelle départementale est à gauche, l'échelle communale est à droite

⁷ Rapport « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN », Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2022.

1.2. La France a mis en place des politiques pour réduire les impacts de l'artificialisation sur la biodiversité : le « zéro artificialisation nette » et la réduction des points noirs dans la rupture des continuités écologiques

1.2.1. La sobriété foncière a progressivement fait son entrée dans la loi française en tant qu'enjeu d'aménagement du territoire

La sobriété foncière est une préoccupation ancienne que l'on trouve dès le XIX^{ème} siècle chez des chercheurs et des philosophes européens et américains qui tentent de trouver un équilibre entre l'aménagement des territoires et la protection de l'environnement, dans le contexte de l'apparition des premiers dégâts causés par l'industrialisation et l'urbanisation. Le « *préservationnisme* » permettra la création des premières réserves naturelles et le « *conservationnisme* » porte la première approche du développement durable davantage centrée sur la juste utilisation des ressources. Si le modèle d'aménagement dit fordiste⁸ conduit à une politique d'aménagement fondée sur l'étalement urbain, la crise économique des années 1970 et la mutation du capitalisme qui sort la ville de l'aire industrielle inversent progressivement la tendance et conduisent à une remise en cause de la péri-urbanisation et à une nouvelle intensification foncière avec les modèles de villes compactes dès les années 1990 et de villes durables à partir des années 2000 qui se doublent d'une volonté de végétalisation des centres urbains.

Dans la Charte européenne des sols de 1972, révisée en 2003, les pays européens sont poussés à mettre en œuvre des politiques de conservation des sols pour lesquels « *il n'est pas toujours tenu compte des principes écologiques lors du choix des utilisations [...] dans le cadre de l'aménagement du territoire.* »

En France, la préservation des ENAF a fait ainsi l'objet de politiques publiques et de dispositions législatives spécifiques. Les lois « *montagne* » de 1985⁹ et « *littoral* » de 1986¹⁰ visent à réduire l'utilisation de ces espaces spécifiques que sont la montagne et le bord de mer pour en préserver la naturalité tout en permettant leur développement économique. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « *loi SRU* ») prévoit que les documents de planification et d'urbanisme intègrent une stratégie d'utilisation économe du foncier.

⁸ Avec l'avènement de la production et de la consommation de masse du Fordisme, un nouveau modèle urbain s'est développé pour répondre aux attentes des entreprises (infrastructures de transport, terrains, main d'œuvre, ressources naturelles) entraînant la rationalisation des voies de communication, la spécialisation des secteurs urbains, la création de « *nouveaux organes urbains* » (grands magasins, grands hôtels, grands cafés) et la « *suburbanisation* » - Choay, 1965, *Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Le Seuil.

⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

¹⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Annexe VI

A partir du Grenelle de l'environnement, le sujet de la sobriété foncière devient central dans les textes adoptés. La loi du 12 juillet 2010 dite « *loi Grenelle II* » prévoit que les documents de planification et d'urbanisme doivent comporter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové du 26 mars 2014 (dite « *loi ALUR* ») encourage, le renouvellement urbain et la lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle supprime la possibilité de fixer des coefficients d'occupation des sols (COS) ou des superficies minimales des terrains constructibles dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Alors qu'auparavant un PLU pouvait fixer un COS et limiter fortement l'emprise au sol d'une construction sur un terrain, désormais, il ne pourra plus opposer un tel critère à un permis de construire, et la densification pourra être plus importante. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche¹¹ avait par ailleurs assigné l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020.

1.2.2. La France s'est fixée un objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 qui implique de renforcer le suivi de l'artificialisation et une déclinaison territoriale de cet objectif

Ce mouvement d'effort de sobriété foncière s'accompagne d'un mouvement plus général de sobriété qui dépasse le sujet de l'aménagement : encouragement aux économies d'énergie, développement d'une agriculture sans intrants chimiques, réutilisation et recyclage des objets, etc.

A l'échelle internationale, l'une des trois conventions de Rio, celle sur la lutte contre la désertification, adoptée en 1992, introduit l'idée d'une « *Zero Net Land Degradation* »¹², concept qui sera repris dans les Objectifs de développement durable des Nations Unies (objectif 15.3 : atteinte de la neutralité en matière de dégradation des terres d'ici 2030).

Dès 2011, pour endiguer le phénomène de l'artificialisation croissante sur son territoire et ses impacts négatifs sur la biodiversité, mais aussi sur la consommation des ressources, l'Union européenne a fixé comme objectif de « supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée »¹³. Le « *no net land take* » de l'Union européenne est plus qu'une dimension arithmétique d'aménagement du territoire : elle s'appuie sur la logique de préservation des sols en tant que support écologique de la biodiversité et des écosystèmes. La Stratégie européenne pour la biodiversité 2030 enjoint les Etats-membre à instaurer des objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation d'ici 2030 avec en ligne de mire l'objectif du « zéro artificialisation nette » en 2050. La nouvelle stratégie pour les sols du 17 novembre 2021 reprend également cet objectif.

¹¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

¹² Absence nette de dégradation des sols.

¹³ *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 20 septembre 2011

Annexe VI

En France, le **plan Biodiversité** de 2018 inclut dans son objectif 1.3 l'ambition de « *limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette* ». S'en suivent un grand nombre d'initiatives comme la création de l'Observatoire de l'artificialisation, d'un groupe de travail interministériel piloté par le Commissariat général au développement durable (CGDD), ou encore de la démarche « *Territoires pilotes de la sobriété foncière* »¹⁴ confiée au PUCA¹⁵ et à l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT). La Stratégie nationale bas carbone de 2020 identifie également l'artificialisation des sols comme un sujet à fort enjeu pour l'atteinte de la neutralité carbone.

Mais c'est la **loi Climat et Résilience** du 22 août 2021 qui fixe l'objectif d'atteindre « **zéro artificialisation nette** » (**ZAN**) en 2050. Cet objectif engage d'une part à la « *sobriété foncière* », mais également de pouvoir « *rendre à la nature* » l'équivalent en superficie de toute nouvelle surface artificialisée ou que soit égale à zéro la différence entre les espaces nouvellement artificialisés et les espaces désartificialisés. L'artificialisation nette est définie comme « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée* » (article L.101-2-1 du code de l'urbanisme). Les deux principaux leviers pour atteindre l'équilibre « *net* » du ZAN sont d'une part la baisse de l'artificialisation (politiques de sobriété foncière) et l'accélération de la renaturation¹⁶.

S'appuyant sur les propositions de la convention citoyenne pour le climat¹⁷, la loi climat et résilience prévoit les étapes intermédiaires permettant d'atteindre cet objectif : le rythme de l'artificialisation des sols entre 2021 et 2031 doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espaces observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée lors de la décennie passée, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021. Pour la période 2021-2031, on mesure la consommation d'ENAF entendue par l'article 194 de la loi climat et résilience comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* ». Cette mesure est enregistrée par les fichiers fonciers (cf. encadré 1). À partir de 2031, le raisonnement se fait en artificialisation nette et l'objectif reste la diminution de 50 % par rapport à la décennie précédente. La mesure sera réalisée par l'occupation des sols à grande échelle (OCS GE), en cours d'élaboration (d'ici 2025).

Encadré 1 : Mesurer l'artificialisation des sols

Trois outils sont employés pour suivre l'évolution de la consommation des ENAF au niveau national :

- (i) Teruti-Lucas, qui est basé sur des relevés de terrain effectués par le Ministère de l'Agriculture,
- (ii) Corine Land Cover, qui fonctionne par photo-interprétation d'images satellite produites par la Commission européenne et
- (iii) les fichiers fonciers, à partir des données de taxation issues de l'outil Majic de la DGFIP.

Depuis 2009, le CEREMA retrace, géolocalise et enrichit les fichiers fonciers de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) liées à la taxe foncière. Cette base de données - Datafoncier - regroupe, au niveau national, les données des parcelles, des locaux et des propriétaires. La base créée chaque année contient les données au 1^{er} janvier de l'année. Ce suivi permet de recenser la consommation annuelle d'ENAF.

¹⁴ <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/les-territoires-pilotes-sobriete-fonciere-tpsf>

¹⁵ Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) est un service interministériel créé en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique.

¹⁶ La renaturation d'un sol est décrite par l'article L101-2-1 du code de l'urbanisme comme l'action « *de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ».

¹⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20201207_CCC_GT_parlementaires-citoyens_Se-logger_Artificialisation.pdf.

Annexe VI

Ces fichiers fonciers couvrent l'ensemble du territoire national, sont homogènes, avec une granulométrie fine mais n'ont qu'une vision partielle du phénomène d'artificialisation — tous les jardins et parcs urbains étant par exemple considérés comme des espaces artificialisés, à l'inverse du bâti agricole. D'autre part, les surfaces non cadastrées (environ 4 % de la France métropolitaine) ne sont pas comptabilisées. On y trouve une partie des voies publiques, les eaux, les rivages de la mer, certains lacs. Enfin, une partie des bâtiments publics, exonérés de taxe foncière, n'est pas présente dans la base.

Il est donc prévu la finalisation en 2025 du déploiement par l'IGN de l'outil de mesure Occupation des sols à grande échelle (OCS GE) sur l'intégralité du territoire national pour mesurer l'artificialisation des sols telle que définie dans le décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols. Cette base de données est produite à partir des prises de vues aériennes et de toutes autres données mobilisables.

Source : CEREMA Datafoncier / IGN géoservices.

Le rythme d'artificialisation est encadré à l'échelle régionale au travers du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (Sraddet), document de planification qui définit à l'échelle régionale la stratégie, les objectifs et les règles d'aménagement du territoire. Il intègre donc l'objectif du ZAN qui doit ensuite être décliné dans le cadre des documents d'urbanisme : les Schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹⁸ et les Plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁹. Il convient néanmoins de rappeler que seulement 76,6 % des communes (sur un total de 35 011²⁰) sont couvertes par un document d'urbanisme et que les communes RNU (sans document d'urbanisme) concentrent 9 %²¹ de la consommation d'espaces malgré le principe de constructibilité limitée qui s'impose à elles et interdit les travaux et constructions effectuées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Pour la période 2021-2031, la loi permettrait donc l'artificialisation de 121 568 ha d'ENAF²².

Suite aux inquiétudes des collectivités, la loi climat et résilience a été complétée par la loi du 20 juillet 2023²³ qui prévoit notamment un mécanisme de garantie communale accordant un minimum incompressible d'un hectare artificialisable pour la décennie à toutes les communes sans discrimination²⁴ et sans égard pour leurs besoins respectifs, ce qui va conduire à figer 35 010 ha dans le processus de répartition des capacités d'artificialisation. Cette loi prévoit par ailleurs que les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) sont également décomptés de l'enveloppe des collectivités : leur sont attribués 12 500 ha, non plafonnés par la loi.

Cette loi a enfin créé une conférence de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

¹⁸ Articles L. 122-1-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les SCOT ont succédé, depuis de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux schémas directeurs décentralisés datant de 1983. Ils sont des documents de planification stratégique au niveau de l'agglomération.

¹⁹ Articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les PLU ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux « Plans d'Occupation des Sols » (POS) décentralisés en 1983. Le PLU traduit, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Il peut être intercommunal et devient un PLUI.

²⁰ Geoportail-urbanisme mis à jour le 19/03/2025 <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>

²¹ CEREMA – Consommation d'espaces et de documents d'urbanisme -18 juillet 2024

²² ZAN Fascicule 1 – 21/12/2023 – La consommation d'ENAF au cours de la période de référence de la trajectoire nationale étant de 243 136 ha, sa réduction de moitié est de 121 568 ha.

²³ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

²⁴ Il faut néanmoins qu'elles disposent d'un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Cela concerne les 8 775 communes actuellement soumises au règlement national d'urbanisme.

Malgré la confirmation par le conseil d'Etat du décret du 29 avril 2022²⁵, attaqué par l'Association des Maires de France, un nouveau décret a été adopté le 27 novembre 2023²⁶ à la suite de la loi du 23 juillet 2023, qui ne prévoit plus d'obligation de fixer des règles territorialisées dans le Sradet, mais seulement la possibilité de le faire. La plupart des Sradet sont en cours de révision pour prendre en compte la loi de 2023²⁷ ainsi que le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC). Dans les collectivités d'Outre-mer, les documents de planification sont les Schémas d'aménagement régionaux (SAR) et sont également en cours de révision/adoption.

1.2.3. La France s'est dotée d'une stratégie de lutte contre la rupture des continuités écologiques

Face à la fragmentation des espaces provoquée principalement par l'artificialisation, la France s'est dotée d'une politique visant à protéger et restaurer des continuités écologiques : la « *Trame verte et bleue* » - verte pour les milieux naturels et semi-naturels terrestres et bleue pour le réseaux aquatique et humide (fleuve, rivière, zones humides, estuaires, ...) - qui est un réseau formé d'espaces naturels assurant la continuité écologique en permettant la circulation des espèces de la flore et de la faune. Elle englobe également d'autres enjeux comme la trame noire visant à lutter contre la pollution lumineuse, mais également la trame brune (pour les sols) ou la trame blanche (pollution sonore).

Les continuités écologiques constituant la « *Trame verte et bleue* » comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques (articles L.371-1 et R.371-19 du code de l'environnement). Les réservoirs de biodiversité sont « *des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces* »²⁸. Les corridors écologiques sont les espaces naturels ou semi-naturels, les formations végétales linéaires ou ponctuelles, qui relient les réservoirs entre eux. Les cours d'eau et les zones humides en sont tout particulièrement. Les réservoirs de biodiversité comprennent tout ou partie des espaces protégés et les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité (article L. 371-1 II et R. 371-19 II du code de l'environnement).

Des schémas régionaux d'aménagement du territoire sont établis dans le cadre des SRADDET et du SRCE pour la région Ile-de-France²⁹. Il est ensuite de la responsabilité des collectivités territoriales, communes ou intercommunalités, de définir leur « *Trame verte et bleue* » et de mettre en place des actions pour la préserver et la restaurer. Cette réflexion est généralement menée dans le cadre des PLU qui définissent les règles d'occupation des différentes parties du territoire : tissu urbain, zones à urbaniser, zones agricoles et naturelles.

²⁵ Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

²⁶ Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

²⁷ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023. Seule la région Auvergne-Rhône-Alpes ne procède pas à la mise en jours de son Sradet.

²⁸ Site internet Trame verte et bleue, Centre de ressources.

²⁹ Créés par le Grenelle de l'environnement, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) qui portaient la traduction régionale de la trame verte et bleue ont été intégrés dans les SRADDET à parti de 2019, sauf en région Ile-de-France.

Annexe VI

Cette politique s'intègre dans la stratégie européenne pour la biodiversité qui vise la mise en place d'infrastructures vertes³⁰.

La Stratégie nationale de biodiversité 2030 prévoit dans sa mesure 20 le renforcement des actions en faveur des trames écologiques et l'effacement de leurs principaux obstacles. D'ici 2030, il est ainsi prévu :

- ◆ de résorber les principales discontinuités du territoire national : identification des points noirs selon une grille de hiérarchisation en cours d'élaboration par le CEREMA ;
- ◆ de se doter d'objectifs chiffrés pour l'indicateur de fragmentation d'ici 2025³¹ ;
- ◆ de poursuivre la restauration des continuités écologiques des cours d'eau en mettant en conformité 5 000 ouvrages prioritaires d'ici 2027 ;
- ◆ d'accélérer la mise en place de trames noires dans les stratégies régionales ce qui conduira à identifier des continuités nocturnes à préserver et restaurer. Le CEREMA a défini une cartographie et des outils d'évaluation à destination des collectivités.

1.3. A mi-parcours de la première décennie du ZAN, l'atteinte de ces objectifs nécessite un effort significatif et la prise en compte de facteurs sociaux et économiques

1.3.1. L'atteinte des objectifs du ZAN nécessite la réduction de la construction de logements neufs en extension et la densification des nouvelles constructions

Au total, entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021, période de référence fixée par la loi Climat et résilience pour la réduction par deux sur la décennie 2021-2030 de la consommation foncière, **231 000 ha d'ENAF³² ont été consommés³³, principalement par l'habitat (63 %)**. Le CEREMA estime à 297 000 ha la consommation entre 2011 et 2023 soit 23 000 ha par an. La construction de logements consomme plus de 14 000 ha/an principalement via la construction de logements individuels (y compris les résidences secondaires) sur des ENAF (46 % des ENAF consommés entre 2006 et 2014)³⁴. Elle est fortement motivée par la croissance du nombre de ménages (décohabitation et croissance de la population), la faible efficacité de la construction³⁵, et l'augmentation du parc secondaire (10 % du parc de logement en forte accélération). La taille des résidences principales plafonne à l'inverse depuis 2010 (3,3 pièces/ménage). 20 % de la consommation d'espace reste liée à l'activité économique, notamment en raison d'une reprise des surfaces commerciales (malgré un taux de vacance de 10 %) et la construction d'entrepôts (77 millions de m² de SDP³⁶ autorisés).

L'objectif intermédiaire de réduction par deux du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) rend possible l'artificialisation d'environ **115 000 ha à 120 000 ha entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2031**. Or, fin 2024, **80 000 ha** sont déjà consommés soit plus de la moitié. Sachant que, au global, 35 010 ha sont garantis pour toutes les communes et 12 500 ha réservés au titre des PENE, **l'objectif 2030 semble ainsi difficile à respecter**.

³⁰ Stratégie de l'Union européenne en matière d'infrastructures vertes.

³¹ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/mesurer-fragmentation-espaces-naturels>

³² Chiffre du CEREMA. On trouve d'autres chiffres dans d'autres publication : 243 136 ha (FNH).

³³ La consommation d'ENAF est définie par l'article 194 de la loi climat résilience comme : « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

³⁴ Note du Comité de l'économie verte (CEV), « *Les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic* » 2018.

³⁵ Mesurée comme le besoin de foncier pour accueillir un ménage ou construire 1 m² de bâti.

³⁶ Surface de plancher

Annexe VI

Sur les 20 dernières années l'artificialisation s'est faite à 80 % sur des sols agricoles qui ne représentent pourtant que 49 % des ENAF. Trois facteurs l'expliquent :

- ◆ la proximité entre les villes et les terres à haute valeur agronomique ;
- ◆ le niveau de protection et de faible accessibilité des espaces naturels et forestiers qui limite leur constructibilité ;
- ◆ la faible rentabilité de l'agriculture et le faible coût du foncier agricole qui favorisent le changement d'affectation de ces terres³⁷.

La consommation d'espaces d'un territoire dépend autant de très nombreuses petites opérations que de quelques d'opérations de très grande ampleur. L'observation de l'artificialisation sous forme de mitage (en discontinuité des constructions existantes) est un bon indicateur de la pression foncière sur les usages agricoles et sur l'environnement. Sur la période 2005-2013 les nouvelles surfaces artificialisées se situent pour plus de 40 % dans ce cas, et de façon fortement dé-corrélée de la croissance de la population.

D'après un rapport du Comité pour l'économie verte de 2019 « *les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic* », le bâti agricole serait la 3^{ème} cause d'artificialisation après le logement et les infrastructures de transport. La mission n'a pas cependant pas été en mesure de chiffrer la part du bâti agricole dans l'artificialisation, les fascicules du MTE sur la mise en œuvre du ZAN³⁸ ne reconnaissant pas le plus souvent le bâti agricole comme « *constituant un espace urbanisé* » et la loi d'orientation agricole de 2025 venant de le retirer de l'objectif ZAN.

Si France Stratégie constate une grande hétérogénéité des situations régionales, de fortes tendances se manifestent :

- ◆ **la consommation est très fortement polarisée sur les communes littorales et le contour des grandes métropoles.** Le territoire s'urbanise classiquement autour des agglomérations ;
- ◆ **la consommation d'espaces demeure élevée dans des territoires où elle n'est pas portée par l'accroissement de la population ou de l'activité :** les communes rurales au sens de l'INSEE représentent 65,5 % de la consommation d'espaces entre 2014 et 2020, pour 20,8 % des nouveaux habitants et 28,8 % des nouveaux ménages. 5 % des communes sont concernées par 37 % de la consommation d'espaces, et sont pourtant principalement (61,3 %) des communes de zonage C dites « détendues »³⁹. Sur la période 2011-2021, « *plus de 14 000 ha (soit près de 10 % de la consommation d'espaces destinée au logement) ont été consommés pour du logement dans des communes qui perdaient des ménages ou dont le nombre de ménages stagnait, et qui, dans le même temps, voyaient leur nombre de logements vacants augmenter de 33 %* » ;
- ◆ si on observe une tendance de fond à **l'amélioration de l'efficacité de la construction** (2 537 m² construits par ha d'ENAF consommé en 2023 contre 1 809 m² en 2009), **cette hausse de l'efficacité est cependant supérieure pour l'activité (49 %) que pour le logement (28 %) :** 51 % de la consommation d'espaces liée à l'habitat est portée par des opérations de moins de huit logements par hectare.

³⁷ France Stratégie – L'artificialisation des sols un phénomène difficile à maîtriser – Note d'analyse novembre 2023

³⁸ Zéro artificialisation nette, Fascicule 1 : définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, ministère de la transition écologique, 21 décembre 2023.

³⁹ Article D304-1 du code de la construction et de l'habitation : le zonage appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ». La zone C étant celle avec le moins de tensions sur l'habitat.

Annexe VI

524 communes n'ont par ailleurs pas consommé d'espace au cours de la période 2009-2023⁴⁰. France Stratégie (2023) propose une analyse originale de classement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) selon deux indicateurs : l'efficacité de leur consommation d'espaces pour l'habitat relativement à la croissance de leurs ménages et l'efficacité de leur consommation d'espaces pour l'activité économique relativement à la croissance de leurs emplois privés. La consommation d'espaces d'un territoire est jugée d'autant plus « efficace » en habitat (ou en activité), que celui-ci consomme relativement peu d'hectares par rapport au nombre de nouveaux ménages (ou emplois).

Un autre phénomène à prendre en compte : celui d'un fort taux de vacance des logements. 3,1 millions de logements sont vacants⁴¹ en France hors Mayotte, soit 8,3 % du parc en 2021⁴², chiffres à mettre en perspective avec le nombre de non ou mal logés en France (4 millions)⁴³. Le CGDD estimait en 2018 que si 80 % du stock de logements vacants était occupé (soit 2,15 millions de logements vacants) l'économie d'artificialisation pourrait aller jusqu'à 50 000 ha. Cette tendance s'accroît : le nombre de logements vacants a augmenté 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements. Par ailleurs, 20 % des propriétaires (les plus aisés) détiennent 38 % des logements vacants (soit 450 000 logements) et un tiers des logements vacants appartiennent à des multipropriétaires de logements vacants⁴⁴. Les logements vacants sont principalement des logements collectifs en métropole (52 %) mais des maisons en outre-mer où le taux de vacance est de 12,5 %. Ils se trouvent en majorité dans les communes rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants et sont principalement des logements anciens (65 % construits avant 1949 - dont 43% avant 1900 - alors qu'ils ne représentent que 35 % du parc de logement).

Concernant l'immobilier professionnel, Immogroup Consulting estimait en 2012 que « pour les bureaux, l'excédent à un an s'inscrit entre 1,8 et 2,5 millions de mètres carrés par an depuis 2003 » en Ile-de-France. La dernière étude menée par ImmoStat et publiée le 7 janvier 2025 annonce 5,6 millions de m² vacants soit une hausse de 19 % par rapport à début 2024. Le Consortium des bureaux de France (CBF)⁴⁵ estime à 9 millions de m² les bureaux disponibles dont 5,2 en Ile-de-France et 4 millions dans le reste du pays⁴⁶. Le taux d'occupation des bureaux a diminué de 5,4 % en 2023-2024. 2 millions de m² sont des friches. La vacance commerciale est également un enjeu fort, notamment dans les villes moyennes, en accompagnement de la dévitalisation des centres villes.

⁴⁰ Parmi lesquelles 46 communes qui sont urbanisées à plus de 90%.

⁴¹ Un logement est vacant s'il est inoccupé et/ou proposé à la vente, à la location, déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.). INSEE

On ajoutera que la Taxe d'Habitation sur les logements vacants est due par les propriétaires qui possèdent un logement vacant depuis plus de deux ans consécutifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

⁴² MTECT DataLab <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/5-logements-vacants>

⁴³ Fondation pour la Nature et l'Homme – Fondation Abbé Pierre (2024), « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! »

⁴⁴ Id33

⁴⁵ CBF regroupe la foncière de transformation immobilière, LinkCity et La place de l'immobilier

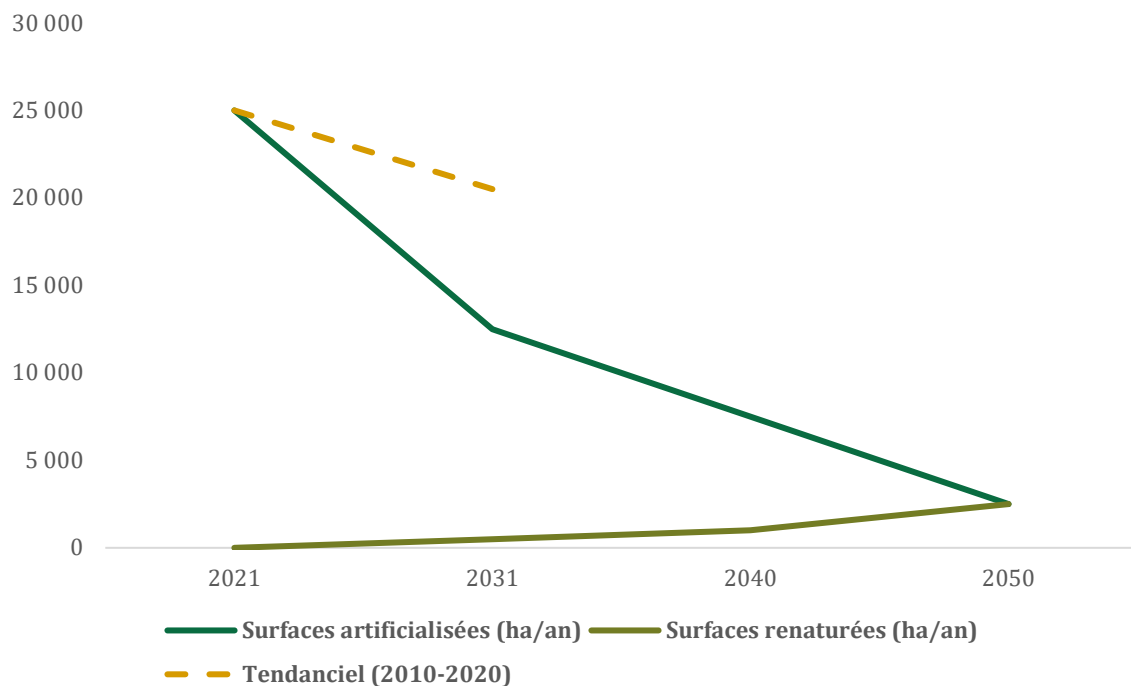
⁴⁶ Le site vie-publique affiche lui 1,1 M de m² en situation de vacance durable.

Annexe VI

La hausse de l'efficacité de la construction n'étant pas suffisante pour l'atteinte de l'objectif du ZAN en 2050, la diminution de l'artificialisation telle que fixée par la loi devrait donc se traduire par une **réduction de la construction de logements neufs en extension** et par la **densification des nouvelles constructions**. Les leviers à mobiliser pour réduire la consommation d'espaces diffèrent selon les territoires mais l'objectif demeure celui de la sobriété foncière qui peut être définie « *comme l'ensemble des actions ayant pour objectif de mieux utiliser les espaces déjà urbanisés (notamment réhabilitation des logements et ZAE, des friches et des centres bourgs, réduction de logements vacants, opérations de densification du parc des bâtiments existants), afin de répondre aux besoins actuels et futurs de la société, en faisant croître prioritairement l'intensité de l'utilisation plutôt que la taille et le nombre des constructions.* »⁴⁷ La question de la hiérarchisation des usages du foncier est également posée par cette politique.

La renaturation ne pourra pas compenser les opérations d'artificialisation, qu'il reste essentiel de minimiser autant que possible (cf. graphique 4). France Stratégie⁴⁸ a réalisé une première étude des coûts de renaturation d'un sol artificialisé à partir des projets disponibles. Sans compter la déconstruction, le coût d'une opération de renaturation est ainsi estimé entre 95 et 390 €/m². France Stratégie estime que dans certaines collectivités le marché de la renaturation peut être viable pour les projets ne nécessitant ni dépollution ni dés-imperméabilisations. En revanche, lorsque le coût rapporté à l'opération de renaturation est supérieur à la valeur du terrain sur le marché immobilier, un soutien public semble indispensable, en particulier dans un secteur immobilier détendu, ou avec des coûts de dépollution élevés.

Graphique 4 : Effort de réduction de l'artificialisation et de renaturation pour l'atteinte du ZAN à 2050



Source : Note « La sobriété foncière pour atteindre le ZAN, un atout pour les territoires » publiée en décembre 2024 par l'ADEME.

⁴⁷ ADEME La sobriété foncière pour atteindre le ZAN, un atout pour les territoires – décembre 2024

⁴⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

1.3.2. De nombreux acteurs publics interviennent dans la politique d'aménagement du territoire et de limitation de l'artificialisation

1.3.2.1. Les collectivités territoriales

Les collectivités locales sont un acteur central de l'artificialisation en France. Elles sont en effet en charge de l'aménagement du territoire et utilisent pour ce faire des outils règlementaires de planification de l'usage des sols, autorisant ou non la construction et de quel type de construction il s'agit. Quelle que soit leur échelle, les documents d'urbanisme - PLU, PLUI, SCoT - et de planification des opérations d'aménagement (ZAC) - (cf. encadré 2) - déterminent les possibilités d'action des acteurs du territoire, publics comme privés.

Encadré 2 : Les documents d'urbanisme

Les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) dont le périmètre tend vers l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat...

Le **plan local d'urbanisme (PLU)** traduit, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols (art L.123-1 et suivants du code de l'urbanisme). Son règlement fixe l'affectation des sols (usage, nature, activité), les règles relatives aux constructions, le coefficient d'occupation des sols dans les zones à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, de leurs écosystèmes. Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles, délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut-être subordonné à la démolition de constructions existantes, imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés. Il détermine ainsi les zones constructibles (U ou AU - pour urbanisable ou à urbaniser, NA pour future zone d'urbanisation), les zones naturelles (N, NC, ND, NE) ou agricoles (A, AB, AP), qui sont cartographiées.

Le **plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)** est le PLU à l'échelle de plusieurs territoires communaux ou d'un groupement de communes.

La **Zone d'activité concertée (ZAC)** est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Source : Mission, à partir du Code de l'urbanisme.

Comme mentionné précédemment, les Sradet établis à l'échelle régionale s'imposent aux documents d'urbanisme de rang inférieur en fixant le cadre et les capacités d'artificialisation qui sont ensuite déclinés par les EPCI à l'échelle de leurs territoires.

Le modèle de développement des collectivités locales a très souvent reposé sur l'artificialisation des sols : l'attrait de nouveaux habitants et de nouvelles activités économiques entraînait l'extension des marges de l'agglomération (phénomène d'étalement urbain décrit précédemment).

Annexe VI

En 2022, les collectivités territoriales réalisent 58 % des investissements publics, soit 54 Md€ dont 36 Md€ par les EPCI, 11,6 % étant destinés à l'aménagement et l'habitat et 5,1 % aux transports routes et voiries⁴⁹. Entre 1999 et 2019, le linéaire de voirie a augmenté de 11,2 %, pour atteindre 1,1 million de km². En 2022, l'investissement pour la voirie neuve représentait 1,44 Md€. C'est le 3^{ème} plus gros poste budgétaire des communes et 59 % des dépenses d'équipement des départements.

1.3.2.2. L'Etat

L'Etat intervient en matière d'artificialisation par deux biais : l'Etat co-finance environ 21 % des dépenses d'équipement des collectivités et il finance directement certains grands projets.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi « climat et résilience », les collectivités ont demandé à l'Etat d'identifier les « grands projets », d'envergure nationale, dont l'empreinte d'artificialisation devrait être retirés des quotas régionaux. 175 projets ont été listés dans un arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur⁵⁰. On y trouve principalement des projets d'implantation industrielle (35), de transport (5 projets ferroviaires dont le Lyon-Turin, 28 projets routiers, 11 ports, 2 projets fluviaux dont le Canal Seine Nord, le projet de transport collectif du Grand Paris, 2 aéroports), 26 projets de prison et 1 tribunal. Figurent également sur cette liste des projets énergétiques : 5 projets liés au nucléaire, 26 projets de connexion électrique, et 1 centrale à biomasse. 12 projets de quartiers urbains (principalement des OIN) et 2 liés aux déchets sont sur la liste. Enfin, 12 projets liés à l'armée, 1 spatial et 2 projets miniers. A ce stade, l'enveloppe d'artificialisation affectée à ces projets est évaluée à 11 570 ha dont 2 907 ha pour les projets routiers soit 25 % de l'enveloppe.

La consommation foncière des activités minières et d'extraction est estimée à 1 200 ha suite à une extension des emprises de carrière de l'ordre de 1 700 ha/an⁵¹ auxquels on peut retirer environ 500 ha/an pour retour des terrains exploités à la naturalité. Néanmoins, en raison de leur réversibilité, les mines et les carrières ne sont pas comptabilisées comme de la consommation d'ENAF par les règles françaises.

L'inventaire 2024 des grands projets de l'État engagés ou sur le point de l'être contient 557 projets à l'étude pour un montant total de près de 145 Md€, et un montant moyen de 264 M€⁵². Le financement direct par l'État ou ses établissements publics est de 107 Md€ – à hauteur de 73 % du montant total des projets. Ces projets reflètent les priorités de l'action publique : projets immobiliers (écoles, hôpitaux, campus, palais de justice...)⁵³, infrastructures (projets routiers, ferroviaires, transport collectif...), mais aussi la recherche et le soutien structurel à l'économie « *afin d'accompagner les grandes transitions* ». 202 projets de plus de 100 M€, à l'étude ou en cours, figurent dans l'inventaire des investissements (cf. tableau 1) ; l'État finance 69 % de leur montant total. La santé, les transports et la justice concentrent 75 % du nombre de ces projets.

⁴⁹ L'investissement des collectivités locales, Inspection générale des finances, 2023

⁵⁰ Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

⁵¹ Chiffres issus de l'étude Sainteny.

⁵² Annexe au PLF 2025 – Evaluation des grands projets d'investissement publics.

⁵³ 30 projets d'aménagement, construction et réhabilitation de bureaux, logements, écoles auxquels s'ajoutent 254 hôpitaux, 11 campus universitaires, 9 institutions culturelles et 38 établissements pénitentiaires ou palais de justice. La mission n'a pas pu déterminer si ces projets provoquaient ou non de l'artificialisation.

Annexe VI

Tableau 1 : Inventaire 2024 des projets d'investissements de l'État d'un montant supérieur à 100 M€

Secteur d'usage des projets	Nombre de projets
Transports	62
<i>Ferroviaire</i>	31
<i>Routier</i>	15
<i>Mobilités urbaines</i>	12
<i>Fluvial</i>	4
Santé	58
Justice	26
France 2030	24
Recherche	11
Culture	6
Fonctionnement de l'administration	6
Enseignement supérieur	4
Protection de l'environnement	3
Sécurité	2
Total	202

Source : SGPI.

Parmi les infrastructures physiques, la grande majorité des projets concernent les transports avec 59 projets ferroviaires, 49 projets routiers et de ports et 24 projets de transport collectif, mais il comprend également des projets énergétiques notamment 11 projets relevant du fonds chaleur de l'ADEME (voir annexe V). Le développement du réseau ferroviaire français est un chantier prioritaire pour l'État en lien avec SNCF Réseau (gestionnaire des infrastructures du réseau ferré national) qui gère 59 projets et la Société des Grands Projets (pilote du Grand Paris Express en Île-de-France). Les priorités identifiées par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) en 2022 sont notamment le rajeunissement du réseau ferré français, l'augmentation des capacités de fret ferroviaire et la création de nouvelles lignes de RER métropolitain. L'ouverture de lignes nouvelles à grande vitesse rassemble la majeure partie des grands projets d'investissements publics supérieurs à 100 M€ relevant du ferroviaire. Les infrastructures routières concernent 39 projets dans l'inventaire, dont 10 engageant l'État pour plus de 100 M €. Ces grands projets d'investissement public routiers sont des projets de tracés neufs de routes nationales ou d'autoroutes.

Parmi les grands projets figurent également des soutiens à l'investissement privé ; pour accompagner la transition climatique, particulièrement dans le cadre du développement de la filière industrielle de l'hydrogène : sept projets visent à assurer la souveraineté et la compétitivité de l'économie française dans les secteurs de la robotique, des semi-conducteurs, ou encore des batteries électriques. Le programme immobilier pénitentiaire, annoncé en 2017, prévoyait la création de 15 000 places de prison soit 50 opérations pour un montant de 3 Md€ sur dix ans. 22 établissements ont été livrés (dont 3 en 2022, 8 en 2023 et 3 en 2024), 8 sont en travaux, et les 20 autres sont identifiés et en cours de projet.

En regardant ces deux listes de projets identifiés comme portés ou financés par l'Etat, qui se recoupent, il n'apparaît pas possible d'avoir une vision consolidée des dépenses artificialisantes de l'Etat, l'une des listes recensant le potentiel artificialisant de projets et l'autre les dépenses publiques pour des projets dont le potentiel artificialisant n'est pas identifié.

Par ailleurs, l'Etat a mis en place une politique de transition écologique qui vise à appuyer les collectivités dans l'atteinte du ZAN, tout en abandonnant certains projets emblématiques dont l'utilité était contestée (Notre Dame des Landes, Triangle de Gonesse). Il s'appuie pour cela sur plusieurs opérateurs et établissements publics préexistants, qui exerçaient déjà des compétences en matière d'aménagement du territoire (cf. encadré 3).

Annexe VI

Lancé sur la période 2018-2022, le plan national « *Action cœur de ville* » visait l'accompagnement des collectivités locales des villes moyennes. Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), il concernait 245 communes sur 232 territoires et était doté d'un financement de 5 Md€ pour 5 ans. Il visait la réhabilitation et la restructuration de l'habitat en centre-ville, en améliorant également le développement économique et commercial, l'accessibilité, mobilité et connexions, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine et l'accès aux équipements et aux services publics. Au total plus de 7 000 projets ont été lancés pour plus de 6 Mds € de financements débloqués. Une deuxième phase du projet sur la période 2023-2026, financée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Action logement et l'ANAH (Agence nationale de l'habitat), a été réintitulée « *Action cœur de ville et Petites villes de demain* » pour dynamiser les villes de moins de 20 000 habitants. Elle est dotée de 7 Md€.

Pour appuyer les collectivités dans la mise en place de la transition écologique, le Fonds vert (fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires) a été créé en 2023 et garanti jusqu'en 2027, dans la suite de l'opération France relance qui avait permis d'engager des crédits publics dans les territoires. Doté de 2 Md€, une partie peut être considérée comme bénéficiant à la biodiversité (aide à la gestion et à l'extension des aires naturelles protégées, fonds friches, aide à la renaturation en ville, aide au rétablissement des continuités écologiques, aide à l'adaptation et au recul du trait de côte). Le taux de subvention moyen est de 14 % soit 14 Md€ de projets financés avec les 2 Md€. Le Fonds Vert vise un objectif de 1 200 hectares de friches réhabilitées par an jusqu'en 2027 d'après le projet annuel de performance 2024 relatif au Fonds Vert. Cet objectif pourrait être révisé à la baisse car il avait été défini pour un Fonds Vert porté à 2,5 Md€, qui a été réduit en février 2024 à 2 Md€, puis annoncé être réduit à 1 Md€ pour 2025. Dans les scénarios 2021-2050 définis par Carbone4, les ambitions sont de 2 759 hectares (scénario sobriété) et de 3 793 hectares (scénario pro-technologie) donc plus que ce que le Fonds vert prévoit.

Encadré 3 : Organismes publics chargés de la mise en œuvre du ZAN

ANCT : Née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, d'Epareca et de l'Agence du numérique, l'ANCT est un nouveau partenaire pour les collectivités locales. Elle joue le rôle de fabrique à projets pour appuyer les collectivités dans leurs projets et facilite leur accès aux ressources nécessaires : ingénierie de projet, assistance à la maîtrise d'ouvrage publique, définition et pilotage des programmes nationaux.

CEREMA : établissement public relevant du ministère du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation, du ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques et du ministère du Logement et de la Rénovation urbaine, qui accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

ANAH : établissement public de l'Etat, elle a pour mission d'améliorer le parc privé de logements existants. Elle accorde des aides financières aux propriétaires et accompagne les collectivités dans la mise en œuvre de leur politique de l'habitat privé.

Caisse des dépôts et consignations : institution financière publique créé en 1816, la caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Elle agit en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales.

Source : Mission, à partir des sites internet de l'ANCT, du CEREMA, de l'ANAH et de la CdC.

1.3.2.3. Etablissements publics fonciers

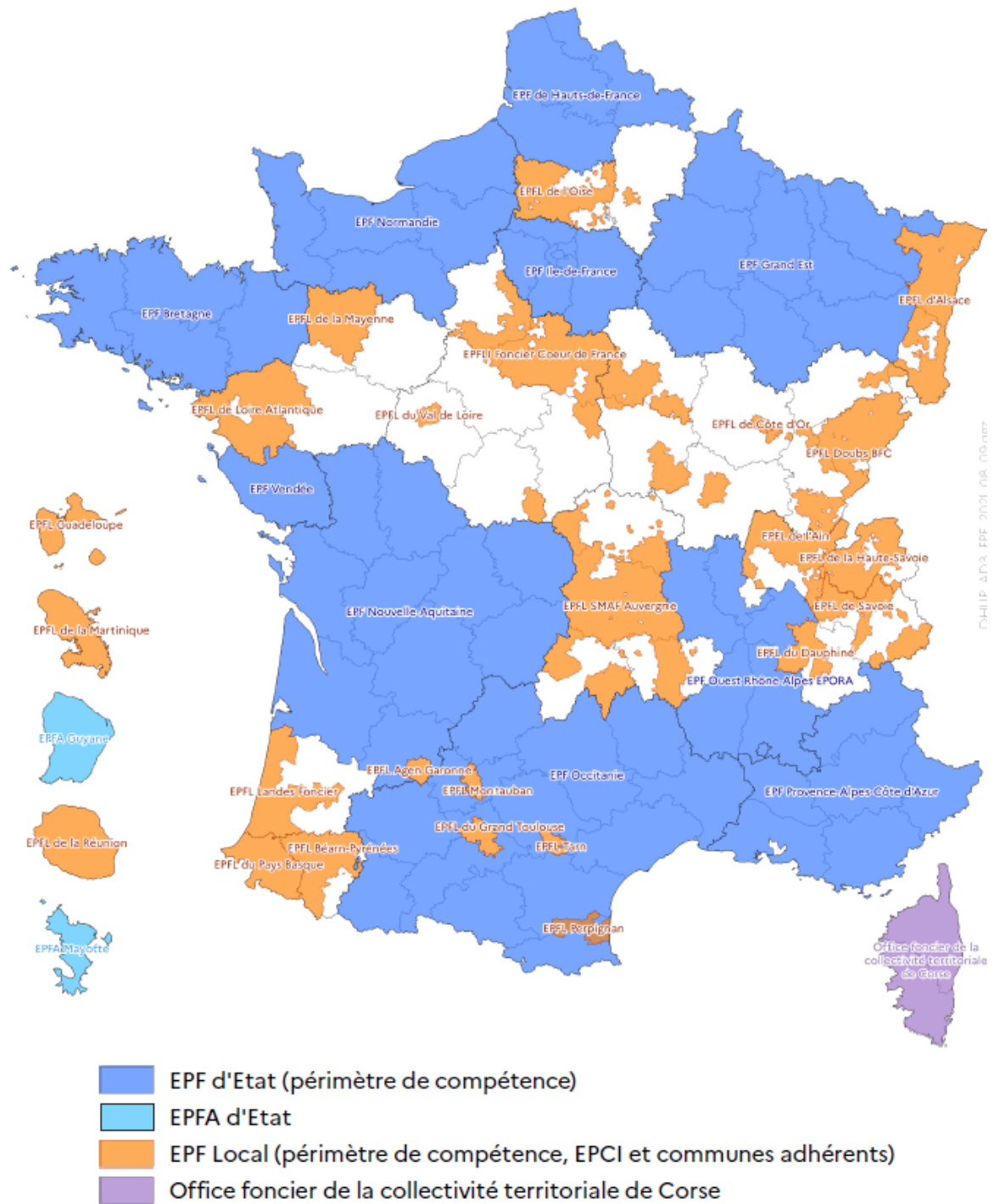
Les établissements publics fonciers (EPF) sont un nouvel outil de l'aménagement. Spécialisés dans la gestion du foncier, ils fournissent des conseils et de l'ingénierie aux collectivités locales qui en sont dépourvues : identification des espaces à acquérir (en priorité), pour y construire des logements et des zones d'activités économiques ou proposer des montages juridiques de dossier. Ils peuvent également **acquérir du foncier pour le compte des collectivités locales**. Leur action permet de soustraire les terrains du marché, facilitant les opérations de regroupement foncier et de limiter la hausse des prix. La collectivité peut ensuite racheter le terrain au prix d'acquisition par l'EPF, majoré des coûts de portage (coût de mise en sécurité, etc.). Les EPF assument les coûts de portage sur le temps long d'un terrain (frais de gardiennage, taxes foncières). Ces structures peuvent aussi gérer le foncier dont elles sont propriétaires en procédant à des travaux de dépollution ou de démolition de bâtiments existants.

On compte 10 établissements publics fonciers d'État, 23 établissements publics fonciers locaux et 2 établissements publics fonciers et d'aménagement. Bien que les EPF d'État et locaux recouvrent 93 % de la population, une grande disparité demeure sur le plan territorial (cf. graphique 5), certaines régions n'étant quasiment pas couvertes (Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté).

Leur financement repose sur la taxe spéciale d'équipement (TSE), le montant des ventes du foncier et le recours à l'emprunt. La disparition de la taxe d'habitation a réduit l'assiette de la TSE et une dotation de l'Etat a été mise en place depuis 2020 s'élevant à 184,4 M€ en 2024.

Annexe VI

Graphique 5 : Compétence géographique des établissements publics fonciers d'État et locaux



1.3.2.4. Les acteurs privés de l'artificialisation

A titre d'information, des acteurs privés interviennent aussi dans la prise de décision publique d'aménagement. Les aménageurs et les promoteurs interviennent dans le choix de localisation des projets immobiliers et leur typologie. Leurs intérêts économiques sont notamment orientés par le prix du foncier, les différentiels de coût de construction et de la rénovation et les règles de densité : l'investisseur immobilier oriente ses choix vers les modèles rémunérateurs, à savoir ceux du tertiaire, malgré les taux de vacance évoqués précédemment. Les volumes de capitaux investis étaient de près de 10 Md€.

Les entreprises sont dans une dynamique d'implantation en périphérie des villes ou en zones péri-urbaines créant des centres d'emplois secondaires. Elles sont notamment sensibles aux infrastructures de transport (elles-mêmes artificialisantes).

1.3.3. L'artificialisation résulte d'une conjonction de facteurs sociaux et économiques, liés à la rentabilité et la disponibilité du foncier

Le modèle d'aménagement du territoire actuel est la conséquence de transformations économiques et sociales : déprise agricole et urbanisation, usage de la voiture individuelle, concentration des activités économiques autour des métropoles et déclin industriel, développement des infrastructures touristiques et logistiques, décohabitation croissante des ménages, etc... La croissance de l'artificialisation est fortement découplée des évolutions démographiques : 72 % d'augmentation de la superficie des espaces artificialisés entre 1982 et 2018 alors que la population n'a cru que de 19 %.

1.3.3.1. Le facteur coût/prix du logement et du foncier

Comme constaté déjà par le rapport Sainteny pré-cité, **la principale motivation pour le choix du logement est son coût**. Or, le coût du logement décroît à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, ce qui conduit au phénomène de la péri-urbanisation ou étalement urbain décrit précédemment.

Cette situation découle en premier lieu du prix du foncier. La valeur des terres agricoles, naturelles et forestières est très inférieure à celle des terrains constructibles et urbanisés. En 2022, le prix d'un hectare de terre agricole était estimé en moyenne à 6 130 €/ha⁵⁴. A l'inverse, le prix moyen des terrains achetés pour faire construire une maison individuelle était de 92 € par mètre carré soit 92 000 €/ha⁵⁵. La modification d'un terrain agricole, naturel ou forestier en zone constructible par le document d'urbanisme (U ou AU) fait varier sa valeur de manière importante. Pour l'ensemble des transactions des marchés fonciers ruraux en 2022, le marché de l'urbanisation représentait 2 % des surfaces mais 9 % de la valeur, alors que le marché des terres à usage agricole (hors vigne) représentait 63 % des surfaces et seulement 15 % de la valeur⁵⁶. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) prévoit qu'en raison du ZAN, la valeur des terrains constructibles continuera d'augmenter en raison de leur rareté croissante.

⁵⁴ Eurostat (2022), *Agricultural land renting prices for one year by region*.

⁵⁵ MTECT (2023) Datalab, Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022.

⁵⁶ Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer), « *Le prix des terres 2022 : l'essentiel des marchés fonciers ruraux* ».

Annexe VI

D'après G. Sainteny, la minoration de la valeur du foncier rural non urbanisable serait notamment causée par une charge fiscale qui pèse sur lui et les dispositions du Code rural. Le foncier non bâti est soumis à plusieurs taxes⁵⁷ indépendantes des revenus qu'il génère, ce qui rend son rendement négatif. S'il produit des revenus, ces derniers sont taxables (impôts sur le revenu et prélèvements sociaux). Fixés par l'État en dessous de leur valeur de marché, les loyers de fermage français sont très inférieurs à ceux de l'Europe de l'Ouest et la charge fiscale qui affecte le foncier rural pèse presque entièrement sur le bailleur. La rentabilité nulle du foncier non bâti, sa lourde taxation et des restrictions exorbitantes du droit commun tenant au statut du fermage se conjugueraient pour pousser les propriétaires à artificialiser.

Par ailleurs, le coût d'une opération de construction sur foncier neuf est très inférieur à celui d'une opération sur foncier réhabilité ou à celui résultant de la densification du foncier déjà construit (voir 1.3.3.3).

1.3.3.2. Le facteur social ou sociétal

En parallèle de cette motivation financière, la possession d'une maison individuelle reste le modèle dominant des représentations sociales, créant une appétence pour le choix d'un « pavillon » en zone péri-urbaine. Les propriétaires occupants, estimés début 2021 à 57,5 % des ménages (17,6 millions de ménages), sont principalement hors agglomérations : 87 % des ménages habitant une commune rurale contre 50 % en agglomération. Ce choix apporte par ailleurs la satisfaction d'une plus grande proximité avec la nature (jardin et proximité de la campagne environnante) qui est également une motivation, renforcée depuis l'épidémie de Covid-19.

En France, on dénombre 3,5 millions de résidences secondaires, 9,7 % du parc immobilier, soit trois fois plus qu'il y a cinquante ans⁵⁸. Cette augmentation est en partie liée à l'accroissement des offres de location touristique, les meublés de tourisme étant inclus dans la catégorie des résidences secondaires. Cette situation cause des difficultés d'accès au logement pour les travailleurs locaux dans les zones les plus touristiques. Il apparaît en sus que la conjonction de l'augmentation des résidences secondaires et de la gentrification conduit à repousser les habitants les plus pauvres vers l'extérieur des agglomérations, encourageant l'achat de logements en périphérie par ces catégories de population.

Les élus locaux sont également moteurs pour accroître le nombre d'habitants sur leurs communes et leur base fiscale⁵⁹. La fiscalité des collectivités est en effet fortement liée aux impôts fonciers. Les élus lient l'accroissement de la population à la présence de logements disponibles et à un prix abordable, et correspondant aux appétences des citoyens : raccordements aux services essentiels (eau, électricité, réseaux téléphoniques et numériques), proximité de services publics essentiels (écoles, transports publics), confort de vie (surface des logements et des espaces extérieurs, état de rénovation des logements, efficacité énergétique des logements). Ces caractéristiques stimulent la création de logements, souvent neufs, et en périphérie des agglomérations, mais sous-estiment les coûts d'investissement collectifs pour remplir les besoins des habitants (acheminement des services d'eau potable et de traitement des eaux, connexions électriques, téléphoniques et internet, lutte contre les risques).

⁵⁷ Taxe sur le foncier non bâti (TFNB), taxe pour frais de chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux et droits annexes, plus-values immobilières, Impôt sur la Fortune Immobilière, taxes sur les assurances, etc...

⁵⁸ Etude FNH précitée.

⁵⁹ « La fiscalité locale incite la collectivité, pour accroître ses recettes, à être attractive et à s'inscrire dans un projet de développement démographique et économique, le plus souvent sous forme d'étalement urbain, modèle de développement qui s'est accéléré depuis l'ère industrielle. » CPO.

Annexe VI

Ce choix d'implantation sous-estime également le coût du budget transport qui découlera de cet éloignement pour les ménages⁶⁰. Il sous-estime également les investissements nécessaires de la part des collectivités locales dans le développement de nouvelles infrastructures de transport, collectif comme individuel, lui-même cause de nouvelle artificialisation. L'ADEME estime que près de 6 000 km de routes communales sont construites chaque année en France du fait de la construction des logements en extension. Selon la « *conjecture de Zahavi* »⁶¹, le temps passé quotidiennement dans les transports pour une zone urbaine n'a que peu varié au cours du temps : un gain de temps obtenu par une amélioration des réseaux de transport se traduit par une augmentation de la distance parcourue et donc de l'étalement urbain. L'espace se retrouve ainsi fractionné en différentes zones spécialisées dans des fonctions spécifiques (travail, habitat, commerce, loisirs), nécessitant la mobilité pour les connecter.

Du côté du monde agricole, la motivation est inverse : dans un ouvrage publié en 2022⁶², sur la base de 25 000 hectares artificialisés par an et d'un prix de vente des terres urbanisables de 60€/m², les auteurs estiment que l'artificialisation des terres agricoles génère un flux financier de l'ordre de 15 Mds € par an, face à des revenus annuels de la production agricole d'environ 14,4 Mds €.

1.3.3.3. Le facteur disponibilité du foncier

Concernant l'approche économique, la disponibilité de surfaces suffisamment importantes pour permettre l'installation de nouvelles constructions se trouve plus difficilement en zone urbaine dense. Cela conduit à la création de zones d'activité ou de lotissements en périphérie, avec là encore l'augmentation des transports et donc des besoins d'infrastructures.

Les espaces potentiellement mobilisables pour bâtir sur le bâti figurent de façon hétérogène sur le territoire. 22 000 friches sont référencées, soit environ 100 000 ha⁶³, dont, outre la répartition, les coûts de remise en état (dépollution, déconstruction, désamiantage) freinent les collectivités et les acteurs privés : le coût de dépollution est estimé par l'ADEME à 30 % du coût d'acquisition du terrain. S'ajoutent également le coût du temps de portage du site – les coûts issus de la période pendant laquelle l'aménageur doit payer les taxes foncières et les frais de mise en sécurité – sans encore bénéficier des revenus de l'opération.

Le CPO arrive à la conclusion que le financement de ces opérations passe davantage par des subventions budgétaires directes, distribuées notamment par l'ANRU et l'ANAH, ou plus récemment par le fonds « *Recyclage des friches* » créé en 2021 et désormais intégré dans le « *fonds vert* » évoqué précédemment.

⁶⁰ 22 % des habitants du péri-urbain dépensent plus de 150 euros de carburant contre 16 % au niveau national.

⁶¹ La conjecture de Zahavi (de Yacov Zahavi) est une théorie selon laquelle les déplacements de la vie quotidienne, et notamment les déplacements domicile-travail, se font à budget-temps de transport (BTT) constant, et que leur portée spatiale est fonction de la vitesse de déplacement. Cette théorie a été émise en 1979 sur la base d'une étude des mobilités au niveau mondial dans les années 1970.

⁶² P. Bihouix, C. de Selva, S. Jeantet, « *La ville stationnaire : comment mettre fin à l'étalement urbain ?* », Domaine du possible, Actes Sud, 2022

⁶³ On évalue entre 90 000 et 150 000 ha les friches industrielles, auxquelles peuvent s'ajouter les friches commerciales et administratives.

Annexe VI

Pourtant, et comme évoqué précédemment, la France dispose comparativement aux autres pays de l'Union européenne d'une grande quantité d'immobilier vacant et de zones d'activités vieillissantes, peu attractives et mal desservies. Les raisons de la vacance sont multiples : problèmes juridiques, inadéquation entre offre et demande locale, qualité du bâti insuffisante notamment vétusté, refus du propriétaire de louer ou vendre le bien. Par ailleurs, le contexte technique et réglementaire du bâtiment rend contraignant et coûteux la modification de bâtiments existants pouvant pousser les propriétaires à préférer le non usage du bâtiment plutôt que sa transformation pour une remise sur le marché de la location notamment.

Enfin, le renforcement de l'efficacité énergétique du bâti, fortement subventionné par la puissance publique dans le cadre de la planification écologique pour l'atteinte de la neutralité carbone, joue une nouvelle fois en faveur du neuf et donc de potentielles constructions en zone ENAF, plutôt qu'en rénovation de bâti existant.

En conclusion, comme exposé dans la note du CEV précitée, « *il résulte de ces déterminants que les incitations en place ne sont pas vecteur d'économie dans l'usage du sol : (i) l'élu local fait face à des demandes fortes notamment pour élargir la constructibilité, et du fait d'une concurrence entre communes, (ii) le propriétaire de foncier agricole, de par la valorisation de sa parcelle rendue constructible, est incité à vendre pour un usage non agricole, (iii) l'aménageur, du fait des prix du foncier et des coûts de construction et des rigidités réglementaires, est incité à construire en périphérie et de manière peu dense, tandis que (iv) le ménage est incité à accéder à la propriété en périphérie par le coût modéré et les subventions dont il bénéficie.* »

2. La mission a identifié 34,7 Md€ de soutiens publics à des activités économiques susceptibles d'avoir un impact en matière d'artificialisation des sols, ainsi que plusieurs soutiens publics non chiffrés

Conformément à la méthodologie présentée à l'annexe I, la mission a procédé à un recensement des soutiens publics pour l'aménagement du territoire, en se concentrant sur les secteurs les plus susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols :

- ◆ action publique en matière d'habitat et de logement ;
- ◆ action publique en matière de construction d'infrastructures (hors infrastructures énergétiques, étudiées dans l'annexe dédiée) ;
- ◆ action publique en matière de développement économique territorial ;
- ◆ politique immobilière de l'État.

2.1. Les financements européens pour l'aménagement du territoire se concentrent au sein du FEDER, qui représente 1,3 Md€ d'investissements par an

Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), est le principal programme de financement européen de l'Union européenne (UE) qui vise à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions. Son objectif est défini à l'article 176 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : le FEDER est « *destiné à contribuer à la correction des déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* ».

Annexe VI

Les priorités et les règles applicables au FEDER pour la période 2021-2027 sont définies au sein de deux règlements :

- ◆ le règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes relatives aux fonds de l'UE⁶⁴ (règlement dispositions communes) ;
- ◆ le règlement (UE) 2021/1058 relatif au FEDER et au Fonds de cohésion⁶⁵ (règlement FEDER).

Le règlement dispositions communes précise dans ses considérants deux principes applicables aux fonds européens (« *les fonds* ») concernant la protection de la biodiversité :

- ◆ les fonds devraient contribuer à « *porter à 30 % la part des dépenses du budget de l'Union contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat* », et devraient soutenir des activités qui « *ne compromettent pas sérieusement la réalisation des objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil⁶⁶* », au sein desquels figurent :
 - l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines ;
 - la protection et la restauration de la biodiversité des écosystèmes ;
- ◆ les fonds devraient contribuer à « *réaliser l'ambition globale de consacrer 7,5 % des dépenses annuelles au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) aux objectifs en matière de biodiversité en 2024 et 10 % en 2026 et 2027* ».

Ces deux ambitions sont reprises dans le règlement FEDER.

⁶⁴ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «*Asile, migration et intégration*», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

⁶⁵ Règlement (UE) 2021/1028 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.

⁶⁶ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

Annexe VI

Au titre du FEDER, la France reçoit une enveloppe totale de 9,1 Md€ sur la période 2021-2027, soit un montant annuel moyen de 1,3 Md€, réparti selon cinq « objectifs stratégiques » et 23 sous-objectifs définis à l'article 3 du règlement FEDER (cf. tableau 2) :

- ◆ 521,3 M€ en montant annuel moyen, soit 40 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux technologies de l'information et de la communication (TIC)* » ;
- ◆ 500,9 M€ en montant annuel moyen, soit 39 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus verte, résiliente et à faibles émissions de carbone évoluant vers une économie à zéro émission nette de carbone, par la promotion d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, de la prévention et de la gestion des risques, et d'une mobilité urbaine durable* » ;
- ◆ 37,5 M€ en montant annuel moyen, soit 3 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité* » ;
- ◆ 81,9 M€ en montant annuel moyen, soit 6 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus sociale et plus inclusive mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux* » ;
- ◆ 154,1 M€ en montant annuel moyen, soit 12 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré de tous les types de territoires et des initiatives locales* ».

Annexe VI

Tableau 2 : Montant annuel moyen reçu par la France au titre du FEDER sur la période 2021-2027

Objectif stratégique	Montant annuel moyen (M€)
1.1-Développer les capacités de recherche et d'innovation, ainsi que l'utilisation des technologies de pointe	198,5
1.2-Tirer parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises, des organismes de recherche et des pouvoirs publics	68,4
1.3-Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME, y compris par des investissements productifs	222,3
1.4-Développer des compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise	7,6
1.5-Renforcer la connectivité numérique	24,5
2.1-Favoriser les mesures en matière d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre	118,9
2.2-Promouvoir les énergies renouvelables conformément à la directive (UE) 2018/2001 sur les sources d'énergies renouvelables, y compris les critères de durabilité qui y sont énoncés	64,5
2.3-Développer des systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques intelligents en dehors du réseau transeuropéen d'énergie (RTE-E)	5,5
2.4-Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes	71,5
2.5-Favoriser l'accès à l'eau et à une gestion durable de l'eau	56,2
2.6-Favoriser la transition vers une économie circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources	45,6
2.7-Améliorer la protection et la préservation de la nature et de la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, en particulier en milieu urbain, et réduire toutes les formes de pollution	52,2
2.8-Favoriser une mobilité urbaine multimodale durable, dans le cadre de la transition vers une économie à zéro émission nette de carbone	86,6
3.1-Développer un RTE-T intelligent, sûr, durable et intermodal et résilient face aux facteurs climatiques	-
3.2-Mettre en place et développer une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques au niveau national, régional et local, y compris en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière	37,5
4.1-Améliorer l'efficacité et le caractère inclusif des marchés du travail ainsi que l'accès à un emploi de qualité grâce au développement des infrastructures en matière sociale et à la promotion de l'économie sociale	-
4.2-Améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au développement d'infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience dans le domaine de l'enseignement et de la formation à distance et en ligne	33,0
4.3-Favoriser l'intégration socioéconomique des communautés marginalisées, des ménages à faible revenu et des groupes défavorisés, y compris les personnes ayant des besoins particuliers, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	5,1
4.4-Favoriser l'intégration socioéconomique des ressortissants de pays tiers, y compris les migrants, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	-
4.5-Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires, et promouvoir le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité	18,2

Annexe VI

Objectif stratégique	Montant annuel moyen (M€)
4.6-Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale	25,6
5.1-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité dans les zones urbaines	87,9
5.2-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité ailleurs que dans les zones urbaines	66,3
Total	1 295,8

Source : Mission, à partir de données transmises par l'ANCT.

2.2. La mission a relevé 20,6 Md€ de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques de logement et d'aménagement du territoire, dont elle a évalué le caractère dommageable pour la biodiversité

Afin de recenser les soutiens publics à l'artificialisation, la mission a procédé à l'examen des programmes budgétaires relatifs à trois volets d'activité :

- ◆ le soutien à la politique de l'habitat et de l'accès au logement ;
- ◆ les programmes de développement immobilier de l'État ;
- ◆ le soutien à la construction d'infrastructures hors infrastructures énergétiques;
- ◆ l'intervention territoriale de l'État et le soutien à l'investissement des collectivités.

Les programmes regroupant des dépenses couvrant plusieurs des volets précédents ont été examinés au sein d'un seul volet, pour plus de lisibilité.

Les programmes dont l'ensemble des dépenses n'ont pas d'impact sur la biodiversité au sens de la méthodologie retenue par la mission (cf. annexe I) n'ont pas été détaillés.

2.2.1. La mission a recensé 1,9 Md€ de dépenses budgétaires liées aux politiques de l'habitat et du logement

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien à l'accès au logement susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au projet de loi de finances pour l'année 2024 (PLF 2024) dans le cadre des programmes suivants :

- ◆ programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » ;
- ◆ programme 145 « *Épargne* ».

Les dépenses réalisées dans le cadre du programme 147 « *Politique de la ville* », parce qu'elles financent des actions de construction, revitalisation et rénovation sur des sols déjà artificialisés⁶⁷, n'ont pas été détaillées ci-dessous.

La mission recense au total 1,9 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes susmentionnés, en lien avec l'accès au logement et la construction (cf. tableau 3).

Le programme 135 regroupe 1,8 Md€ crédits relatifs au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Il se décompose en six actions :

- ◆ l'action 01 « *Construction locative et amélioration du parc* », pour 318,9 M€ de crédits, dont :
 - 284,1 M€ de crédits alimentés via le fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont l'objet principal est de financer les aides à la pierre en métropole, dont des activités de construction ;
 - 7,0 M€ de crédits destinés à compenser l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour tous les logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026⁶⁸ ;
- ◆ l'action 02 « *Soutien à l'accession à la propriété* », pour 4,2 M€ de crédits destinés au financement des commissions de gestion versés à la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) ;

⁶⁷ Pour un montant total de 615,7 M€ inscrit au PLF 2024.

⁶⁸ Article 177 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Annexe VI

- ◆ l'action 03 « *Lutte contre l'habitat indigne* », pour 15,5 M€ de crédits, couvrant les dépenses effectuées dans le cadre des activités de police de l'habitat à la charge de l'État (principalement la préparation et l'exécution des arrêtés de traitement de l'insalubrité) ;
- ◆ l'action 04 « *règlementation, politique technique et qualité de la construction* », qui regroupe 1 179,5 M€ de crédits relatifs à la politique de la qualité de la construction, au respect de la réglementation et à la rénovation thermique des logements privés, dont 1 124,7 M€ de subventions à l'ANAH pour la rénovation thermique des logements privés, l'adaptation des logements au vieillissement et les besoins en fonctionnement et investissement de l'organisme et 6,4 M€ de financement de la politique de la construction ;
- ◆ l'action 05 « *Innovation, territorialisation et services numériques* » regroupe 39 M€ de crédits relatifs au fonctionnement des politiques d'aménagement, de l'urbanisme et du logement ;
- ◆ l'action 07 « *Urbanisme et aménagement* » regroupe 259,7 M€ de crédits relatifs à l'aménagement du territoire, dont :
 - 184,4 M€ de compensation des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF) et leurs équivalents dans certains territoires ultramarins ;
 - 64,3 M€ de crédits relatifs aux opérations d'aménagement de l'État, à savoir des opérations d'intérêt national (OIN) conduites par des établissements publics d'aménagement, ou des actions d'aménagements menées par des collectivités territoriales soutenues par l'État ;
 - 17,0 M€ de crédits relatifs à l'aménagement urbain dans le cadre des actions « *villes et territoires durables* ».

Le programme 145 « *Épargne* » regroupe 71,1 M€ de crédits relatifs au soutien à la mobilisation de l'épargne pour le financement de l'économie, dont 69,9 M€ relatifs au versement des primes d'épargne logement.

Annexe VI

Tableau 3 : Dépenses budgétaires en soutien de l'immobilier et de la construction immobilière

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Programme 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	1 822,8
Action 01 - Construction locative et amélioration du parc	318,9
<i>Développement et amélioration du parc locatif social (fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre)</i>	284,1
<i>Rénovation des cités minières du Nord et du Pas-de-Calais</i>	19,8
<i>Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE)</i>	5,0
<i>Accueil des gens du voyage</i>	3,0
<i>Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit du LLS</i>	7,0
Action 02 - Soutien à l'accèsion à la propriété	4,2
<i>Frais de gestion des dispositifs d'accèsion sociale à la propriété</i>	4,2
Action 03 - Lutte contre l'habitat indigne	15,5
Action 04 - Règlements, politique technique et qualité de la construction	1 179,5
<i>Contentieux de l'habitat</i>	41,0
<i>Contentieux de l'urbanisme</i>	3,8
<i>Qualité de la construction</i>	6,4
<i>Subvention à l'Anah</i>	1 124,7
<i>Observatoire des loyers</i>	3,6
Action 05 - Innovation, territorialisation et services numériques	39,0
Action 07 : Urbanisme et aménagement	265,7
<i>Villes et territoires durables</i>	17,0
<i>Politique d'aménagement de l'État</i>	64,3
<i>Compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF), les établissements publics fonciers et d'aménagement et les agences des cinquante pas géométriques</i>	184,4
Programme 145 - Épargne	71,1
Action 01 - Épargne logement	70,8
<i>Frais de gestion</i>	0,9
<i>Versement de primes d'épargne logement</i>	69,9
Action 02 - Instruments de financement du logement	0,3
<i>Frais de gestion et de contrôle dus au titre des prêts conventionnés</i>	0,3
Total	1 893,9

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.2.2. Les crédits de paiement liés aux opérations d'acquisition et de construction de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs représentent 2,1 Md€

L'État et ses établissements occupent un patrimoine immobilier de 95 millions de m² de surface bâtie et 40 000 km² de terrains non bâtis⁶⁹. Ils constituent à ce titre des acteurs économiques dont la gestion immobilière peut avoir un impact sur l'artificialisation des sols, notamment au titre :

- ◆ des activités de construction de bâtiments pour l'exécution des missions de services publics, notamment si celles-ci interviennent sur des terrains non artificialisés ;
- ◆ des activités de cession immobilière, notamment lorsqu'il s'agit de cession de terrains non bâtis à des fins de construction.

Les décaissements relatifs aux immobilisations immobilières de l'État sont en augmentation (+50 % entre 2018 et 2023), représentant 3 462 M€ pour l'année 2023. Ces opérations financent les projets immobiliers structurants, les acquisitions, les constructions et les dépenses d'entretien lourd.

Par ailleurs, **les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour l'année 2024 (LFI 2024) relatifs aux actions d'acquisitions et de constructions de l'État propriétaire représentent un montant de 1 719,4 M€, tandis que les crédits de paiement relatifs aux subventions pour charge d'investissement des opérateurs dans le cadre de leur gestion immobilière (acquisition et construction) représentent 364,8 M€, soit un total de 2 084,2 M€⁷⁰.**

Les cessions immobilières du Domaine sont examinées en 2.3.4.

2.2.3. La mission recense 10,2 Md€ de crédits de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques d'entretien, de modernisation et de construction des infrastructures, hors infrastructures énergétiques

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien à la construction et l'entretien d'infrastructures, susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au PLF 2024 dans le cadre des programmes suivants :

- ◆ programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » ;
- ◆ programme 343 « *Plan France très haut débit* » ;
- ◆ programme 350 « *Jeux olympiques et paralympiques 2024* » ;
- ◆ programme 362 « *Écologie* ».

Les crédits liés à l'entretien et l'installation des infrastructures énergétiques sont étudiées au sein de l'annexe VII.

La mission a recensé 10,2 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes de soutien à la construction et l'entretien d'infrastructures (cf. tableau 4).

⁶⁹ Données au 31 décembre 2023.

⁷⁰ Annexe au projet de loi de finances pour 2025 - Document de politique transversale « *Politique immobilière de l'État* ».

Annexe VI

Le programme 203 regroupe 8,4 Md€ de crédits budgétaires relatifs à la politique nationale des transports et à la mobilité, ventilés en onze actions :

- ◆ l'action 01 « *Routes – développement* » regroupe 910,0 M€ de crédits relatifs aux opérations de développement des infrastructures routières, financés par voie de fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et les collectivités territoriales qui cofinancent certaines opérations, notamment par le biais des contrats de plan État-région (CPER) ;
- ◆ l'action 04 « *Routes – entretien* » regroupe 1,0 Md€ de crédits relatifs à l'entretien du réseau routier ;
- ◆ l'action 41 « *Ferroviaire* » regroupe 4,5 Md€ de crédits relatifs au maintien et au développement du transport ferroviaire, dont :
 - 2,94 Md€ de concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
 - 1,10 Md€ de crédits relatifs à la régénération ferroviaire ;
 - 398 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF pour les dépenses d'infrastructures ferroviaires, dont 254 M€ au titre du financement de la part État dans les CPER, qui peut conduire à la construction de nouvelles infrastructures ;
- ◆ l'action 42 « *Voies navigables* » regroupe 265,3 M€ de crédits relatifs au transport fluvial, dont 253,3 M€ de subvention pour charge de service public versée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) ;
- ◆ l'action 43 « *Ports* » regroupe 170,9 M€ de crédits relatifs aux infrastructures portuaires, dont :
 - 92,5 M€ pour l'entretien des accès et des ouvrages d'accès aux grands ports maritimes ;
 - 78,4 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF au titre du financement de la part État dans les CPER, de la participation de l'État aux opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de plan, de projet ou de convergence et relevant de l'État ou de ses établissements publics ;
- ◆ l'action 44 « *Transports collectifs* » regroupe 1,0 Md€ de crédits relatifs au développement et à l'amélioration de la performance des réseaux de transports collectifs, dont :
 - 528,5 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF, pour le financement de la part État dans les projets de transports collectifs inscrits aux CPER ;
 - 337,8 M€ de financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire ;
 - 147,4 M€ de crédits pour le Plan vélo, financés par voie de fonds de concours versés par le fonds mobilités actives ;
- ◆ l'action 45 « *Transports combinés* » regroupe 243,4 M€ de crédits relatifs au développement du fret ferroviaire, dont :
 - 132,0 M€ d'aides à l'exploitation des services de transport combiné, dont 27,0 M€ d'aide accordée aux opérateurs par unité de transport intermodal transbordée sur le territoire national de la route vers le mode ferroviaire, fluvial et maritime courte distance ;
 - 107,4 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF, pour le financement des travaux d'investissements nécessaires au développement du fret ;

Annexe VI

- ◆ l'action 47 « *Fonctions support* » qui regroupe 59,3 M€ de crédits couvrant les dépenses transversales au programme 203 ;
- ◆ l'action 50 « *Transport routier* » qui regroupe 167,3 M€ de crédits relatifs aux actions de l'État en matière de transport routier, dont 160 M€ d'aides au départ à la retraite ;
- ◆ l'action 51 « *Sécurité ferroviaire* » regroupe 45,0 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF pour le financement d'actions de sécurisation des passages à niveau et des tunnels sur le réseau ferré national
- ◆ l'action 51 « *Transport aérien* » regroupe 46,7 M€ de crédits dont 24,7 M€ pour financer certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire et 21,6 M€ pour le financement des infrastructures aéroportuaires.

La mission recense 464,5 M€ de dépenses budgétaires au sein du programme 343 pour le financement du Plan France très haut débit, dont 418,0 M€ de crédits pour le financement des réseaux d'initiative publique.

La mission recense 133,7 M€ de dépenses budgétaires au sein du programme 350, destiné à porter l'ensemble des financements des jeux olympiques et paralympiques 2024 (JOP) provenant de l'État, dont 103,5 M€ de crédits destinés à la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), qui finance la construction, la rénovation et la reconfiguration des équipements des JOP.

La mission recense 1,2 Md€ de dépenses budgétaires au sein du programme 362, destinés à financer les actions de transition de l'économie dans le cadre du plan de relance, regroupant :

- ◆ 682,6 M€ de crédits en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments ;
- ◆ 29,3 M€ de crédits en faveur de la biodiversité et de la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- ◆ 42,4 M€ de crédits pour la transition agricole, notamment dans les filières animales et l'investissement forestier ;
- ◆ 27,8 M€ pour le verdissement des grands ports maritimes et de la flotte de l'État ;
- ◆ 246,7 M€ de crédits pour financer des solutions de mobilités dites « *vertes* » ;
- ◆ 67,2 M€ pour soutenir la transition énergétique via le soutien aux innovations en matière d'hydrogène renouvelable, le soutien à la compétitivité des entreprises de la filière nucléaire et le développement de solutions pour la gestion des déchets radioactifs ;
- ◆ 65,5 M€ de dotation régionale d'investissement pour financer la rénovation énergétique des bâtiments des régions.

Annexe VI

Tableau 4 : Dépenses budgétaires des programmes d'infrastructure

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Programme 203 - Infrastructures et services de transports	8 439,9
Action 01 - Routes - Développement	910,0
<i>dont AFITF</i>	610,0
<i>dont collectivités via CPER et CCT</i>	300,0
Action 04 - Routes - Entretien	1 030,9
Action 41 - Ferroviaire	4 459,2
<i>Concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure</i>	2 940,0
<i>Services ferroviaires</i>	24,2
<i>Infrastructures ferroviaires via fonds de concours AFITF (part État dans les CPER)</i>	254,0
<i>Infrastructures ferroviaires - via fonds de concours AFITF (lutte contre le bruit ferroviaire, accessibilité des gares, réseau capillaire Fret)</i>	144,0
<i>Régénération ferroviaire</i>	1 097,0
Action 42 - Voies navigables	265,3
<i>Subvention à Voies navigables de France (VNF)</i>	253,3
<i>Soutien et contrôle du transport maritime ou fluvial</i>	1,9
<i>Entretien et développement des infrastructures fluviales via AFITF</i>	1,6
<i>Développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône (CPIER Rhône-Saône)</i>	8,5
Action 43 - Ports	170,9
<i>Subventions aux grands ports maritimes</i>	92,5
<i>Modernisation et développement des infrastructures fluviales et portuaires, via AFITF</i>	78,4
Action 44 - Transports collectifs	1 041,9
<i>Infrastructures de transports collectifs via AFITF</i>	528,5
<i>Politique des déplacements</i>	2,2
<i>Tarifs sociaux ferroviaires</i>	26,0
<i>Plan vélo</i>	147,4
<i>Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire</i>	337,8
Action 45 - Transports combinés	243,4
<i>Infrastructures de transport combiné, via AFITF</i>	107,4
<i>Aides à l'exploitation des services de transport combiné et de wagons isolés</i>	132,0
<i>Autoroute ferroviaire alpine</i>	4,0
Action 47 - Fonctions support	59,3
Action 50 - Transport routier	167,3
Action 51 - Sécurité ferroviaire (via AFITF)	45,0

Annexe VI

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Action 52 - Transport aérien	46,8
<i>Soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires</i>	21,6
<i>Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire</i>	24,7
<i>Fonds de compensation Nantes Atlantique</i>	0,5
Programme 343 - Plan France Très haut débit	464,5
Action 01 - Réseaux d'initiative publique	418,0
Action 02 - Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit	4,6
Action 03 - Inclusion numérique	41,8
Programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024	133,7
Action 01 - Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques	103,5
Action 02 - Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	30,0
Action 05 - Autres dépenses liées aux jeux olympiques et paralympiques	0,2
Programme 362 - Écologie	1 161,7
Action 01 - Rénovation énergétique	682,6
Action 02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	29,3
Action 05 - Transition agricole	42,4
Action 06 - Mer	27,8
<i>Verdissement des ports et de la flotte</i>	27,8
Action 07 - Infrastructures et mobilités vertes	246,7
Action 08 - Énergie et technologies vertes	67,2
Action 09 - Dotation régionale de l'investissement	65,5
Total	10 199,6

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.2.4. La mission a recensé 6,5 Md€ de dépenses budgétaires liés aux interventions territoriales de l'État et au soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien aux interventions territoriales de l'État en matière d'aménagement du territoire, susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au PLF 2024 dans le cadre des programmes suivants :

- ◆ programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement* » ;
- ◆ programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* » ;
- ◆ programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » ;
- ◆ programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* » ;
- ◆ programme 364 « *Cohésion* » ;
- ◆ programme 380 « *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* ».

Les crédits budgétaires du programme 138 « *Emploi outre-mer* » n'ont pas été inclus dans le descriptif ci-dessous. Toutefois les dépenses fiscales rattachées à ce programme ont bien été examinées par la mission (cf. 2.3.3).

La mission a recensé et noté l'impact sur la biodiversité de 6,5 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes relatifs aux interventions de l'État et des collectivités pour l'aménagement du territoire (cf. tableau 4).

Le programme 112 regroupe 338,5 M€ de dépenses budgétaires relatives aux mesures mises en place par l'État pour la politique d'aménagement du territoire, dont :

- ◆ 241,2 M€ au sein du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, qui permet à l'État de financer en investissement et en fonctionnement les actions de mises en œuvre de politique d'aménagement du territoire, qu'elles soient contractualisées avec les collectivités territoriales (section locale) ou non (section globale) ;
- ◆ 90,1 M€ de soutiens aux opérateurs, dont 85,3 M€ pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ;
- ◆ 7,3 M€ de crédits relatifs aux primes d'aménagement du territoire, aux contrats de ruralité et aux dépenses dans le cadre du Pacte État-métropole.

Le programme 119 regroupe 4,0 Md€ de crédits traduisant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales. Il se décompose en dotations d'investissement pour accompagner les projets des collectivités, et en dotation de compensation des charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation, ou des pertes de produits fiscaux induites par les réformes des impôts locaux :

- ◆ 1,9 Md€ de soutiens aux communes et à leurs groupements dont 1 797,2 M€ au titre du soutien à leurs projets et 123,3 M€ au titre de la décentralisation ;
- ◆ 154,9 M€ de soutiens aux projets des départements et des régions, 265,5 M€ au titre de la décentralisation auprès des départements et 1,3 Md€ pour la décentralisation auprès des régions ;
- ◆ 265,6 M€ de dotations attribuées aux communes, départements, régions et groupements de collectivités territoriales selon certaines catégories de concours particuliers.

Annexe VI

Le programme 123 regroupe 770,6 M€ de dépenses budgétaires relatives aux actions mises en œuvre par le ministère des outre-mer en faveur des territoires ultramarins, dont :

- ◆ 193,8 M€ de crédits de soutien au logement et à la résorption de l'habitat insalubre, comportant un volet de construction de logements neufs ;
- ◆ 237,4 M€ de soutiens aux projets d'investissements des collectivités d'outre-mer, principalement dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (CCT) et du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ;
- ◆ 73,5 M€ au titre de la continuité territoriale ;
- ◆ 237,9 M€ de dotations aux collectivités permettant de couvrir principalement leurs besoins en matière d'équipement.

Le programme 162 regroupe 33,2 M€ de dépenses budgétaires relatives aux actions régionales ou interrégionales nécessitant une intervention rapide de l'État, dont :

- ◆ 1,9 M€ de crédits relatifs aux actions d'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, par l'incitation des agriculteurs et des autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes internationales et européennes ;
- ◆ 3,4 M€ au titre des plans d'investissement pour la Corse ;
- ◆ 4,3 M€ au titre du volet territorialisé du plan national d'action chlordécone ;
- ◆ 4,2 M€ au titre du financement du « *plan littoral 21 Méditerranée* » ;
- ◆ 11,5 M€ relatifs au fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, dont 2,1 M€ au titre d'un axe « *territoires d'innovation et de rayonnement* » qui couvre une part de dépenses d'investissement pour le développement de sites universitaires ;
- ◆ 0,7 M€ au titre des actions partenariales entre l'État et la région Pays de Loire dans le domaine de la qualité de l'eau ;
- ◆ 2,0 M€ au titre du financement du service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna ;
- ◆ 4,8 M€ au titre du plan Sargasses II.

Le programme 364 regroupe 178,9 M€ de dépenses budgétaires inscrites dans le volet « *cohésion territoriale* » du plan de relance, composé de :

- ◆ 80,9 M€ de crédits en soutien des actions de développement local, dont 35 M€ pour le plan « *Avenir Montagne* », 30,5 M€ pour les annuités des contrats de plan État-régions, 11,4 M€ pour le plan de transformation et d'investissement de la Corse et 4 M€ pour les programmes de l'ANCT ;
- ◆ 48 M€ pour le développement du numérique via l'accélération du Plan France très haut débit ;
- ◆ 45 M€ pour le développement et la modernisation du réseau routier national et le renforcement des ponts ;
- ◆ 5 M€ d'aide au développement d'une offre de tourisme durable.

Le programme 380 regroupe 1,1 Md€ de dépenses budgétaires au titre du fonds vert, au titre de trois axes :

- ◆ 489,5 M€ sur le volet lié à la performance environnementale ;
- ◆ 199,0 M€ sur le volet lié à l'adaptation des territoires au changement climatique ;
- ◆ 436,4 M€ sur le volet lié à l'amélioration du cadre de vie.

Annexe VI

Tableau 5 : Crédits de paiement des programmes relatifs aux interventions territoriales de l'État

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Programme 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	338,5
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) section locale	130,8
Action 12- FNADT section générale	110,3
Action 13 - Soutien aux Opérateurs	90,1
Action 14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropole	7,3
<i>Prime d'aménagement du territoire</i>	5,0
<i>Contrats de ruralité</i>	1,7
<i>Pacte État-métropoles</i>	0,6
Programme 119 : Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	4 015,3
Action 01 - Soutien aux projets des communes et groupement des communes	1 797,2
<i>Dotations d'équipements des territoires ruraux (DETR)</i>	915,7
<i>Dotations politiques de la ville (DPV)</i>	127,8
<i>Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)</i>	549,4
<i>Dotations forfaitaires titres sécurisés</i>	100,0
<i>Dotations "régisseurs de police municipale" (IRPM)</i>	0,3
<i>Dotations communales d'insularité</i>	4,0
<i>Dotations aménités rurales</i>	100,0
<i>Plan Marseille en grand</i>	32,7
Action 02 - Dotation générale de décentralisation des communes	123,3
Action 03 - Soutien aux projets des départements et des régions	154,9
Action 04 - Dotation générale de décentralisation des départements	265,5
Action 05 - Dotation générale de décentralisation des régions	1 298,0
Action 06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	265,6
<i>Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)</i>	87,9
<i>Concours particulier en faveur des ports maritimes</i>	53,5
<i>Concours particulier en faveur des aérodromes</i>	4,4
<i>Concours particulier pour les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales</i>	88,4
<i>Concours particulier relatif au domaine public fluvial</i>	2,9
<i>Dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TPFB)</i>	19,2

Annexe VI

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
<i>Dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations</i>	9,3
Action 09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel	110,9
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer	770,6
Action 01 - Logement	193,8
Action 02 - Aménagement du territoire	160,2
<i>Opérations contractualisées</i>	132,0
<i>Programme national d'assistance technique inter-fonds Europ'Act</i>	0,1
<i>Fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC)</i>	1,3
<i>Plan séisme Antilles</i>	2,0
<i>Abris anticycloniques en Polynésie française</i>	0,4
<i>Actions dans le domaine de l'environnement</i>	3,4
<i>Tourisme en outre-mer</i>	0,4
<i>Actions en faveur du développement économique</i>	1,6
<i>... subvention à l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (ADRAF)</i>	1,0
<i>... Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)</i>	0,6
<i>Recherche, études et évaluation</i>	1,0
<i>Intervention dans le domaine de l'agriculture et de la pêche</i>	6,0
<i>Convention de fonctionnement du Contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie</i>	12,0
Action 03 - Continuité territoriale	73,5
<i>Fonds de continuité territoriale</i>	62,1
<i>Desserte maritime et aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	6,5
<i>Desserte aérienne de Wallis-et-Futuna</i>	2,9
<i>Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) et dispositifs connexes</i>	2,0
Action 06 - Collectivités territoriales	237,9
<i>Dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane</i>	15,0
<i>Dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane</i>	42,2
<i>Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (DSCEES)</i>	19,9
<i>Dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC)</i>	11,8
<i>Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française</i>	7,6
<i>Subvention exceptionnelle accordée à un syndicat mixte</i>	20,0
<i>Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - dotation territoriale d'investissement des communes</i>	9,1
<i>Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires</i>	45,2

Annexe VI

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
<i>Dotations spécifiques</i>	56,5
<i>Autres dotations</i>	10,6
Action 07 - Insertion économique et coopération régionales	1,0
Action 08 - Fonds exceptionnel d'investissement	77,3
Action 09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	33,0
Programme 162 - Interventions territoriales de l'État	33,2
Action 02 - Eau-Agriculture en Bretagne	1,9
Action 04 - Plans d'investissement pour la Corse	3,8
Action 08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	4,2
Action 09 - Plan littoral 21	4,2
Action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	11,5
Action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	0,7
Action 12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	2,0
Action 13 - Plan Sargasses II	4,8
Programme 364 - Cohésion	178,9
Action 07 - Cohésion territoriale	178,9
<i>Soutien aux actions de développement local</i>	80,9
<i>Développement du numérique sur l'ensemble du territoire</i>	48,0
<i>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</i>	45,0
<i>Aide au développement d'une offre de tourisme durable</i>	5,0
Programme 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	1 122,0
Action 01 - Performance environnementale	489,5
Action 02 - Adaptation des territoires au changement climatique	199,0
Action 03 - Amélioration du cadre de vie	433,4
Total	6 458,5

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.3. La mission recense 12,8 Md€ de dépenses fiscales de l'État au service de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire, que complètent des exonérations et abattements de fiscalité non chiffrés

2.3.1. Les dépenses fiscales de soutien au logement représentent 10,2 Md€, principalement via des dispositifs d'aides à l'accès au logement, à la rénovation ou à l'épargne

La mission a recensé 10 205,0 M€ de dépenses fiscales liés aux politiques publiques de l'immobilier et de l'urbanisme (programme 135) ou au soutien à l'épargne, facilitant l'acquisition d'un logement (programme 145).

Au sein du programme 135, la mission a relevé 49 dépenses fiscales, dont 34 font l'objet d'une évaluation chiffrée, pour un montant total de 7,6 Md€. Parmi elles, 10 ont un montant supérieur à 100 M€ :

- ◆ cinq dépenses fiscales liées aux taux réduits de TVA liées à certaines opérations :
 - le taux réduit de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, pour un montant de 975,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans, pour un montant de 2 170,0 M€ ;
 - le taux réduit de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain, pour un montant de 495,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %, pour un montant de 460,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité, pour un montant de 160,0 M€ ;
- ◆ trois dépenses fiscales liées à des réductions ou exonérations d'impôts sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés :
 - les réductions d'impôts sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, au titre des dispositifs Duflot et Pinel⁷¹, auxquelles sont éligibles les logements neufs, pour un montant de 1 529,0 M€ ;

⁷¹ Article 199 novovicies du Code général des impôts (CGI).

Annexe VI

- les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire au titre du dispositif dit « *Scellier intermédiaire* », pour un montant de 200,0 M€ ;
- l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), pour un montant de 400 M€.
- ◆ deux dépenses fiscales liées aux dispositifs de prêt à taux zéro (PTZ) :
 - les crédits d'impôt "*Prêt à taux zéro*" et "*Prêt à taux zéro renforcé PTZ+*", pour un montant de 593,0 M€ ;
 - le crédit d'impôt « *Éco prêt à taux zéro* », pour un montant de 102,0 M€.

Au sein du programme 145, la mission a relevé neuf dépenses fiscales facilitant l'acquisition immobilière, dont huit font l'objet d'une évaluation chiffrée, pour un montant total de 2,7 Md€. Parmi elles, six ont un montant supérieur à 100 M€ :

- ◆ cinq sont en lien avec des exonérations d'impôts pour certains produits d'épargne :
 - intérêts des livrets A, pour 950,0 M€ ;
 - intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement, pour 426,0 M€ ;
 - intérêts des livrets de développement durable, pour 384,0 M€ ;
 - intérêts des livrets d'épargne populaire, pour 145,0 M€ ;
 - produits des plans d'épargne populaire, pour 101,0 M€.
- ◆ l'exonération d'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV), pour un montant de 600,0 M€.

Annexe VI

Tableau 6 : Dépenses fiscales du PLF 2024 soutenant l'accès à l'immobilier, hors dépenses spécifiques à l'outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	110261	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1 529,0
Exonération des intérêts des livrets A	140102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	950,0
Exonération des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV)	300210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	600,0
Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	210313	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	593,0
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	140101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	426,0
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	300102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	400,0
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	140104	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	384,0
Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire	110252	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	200,0
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	140105	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	145,0
Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro"	210321	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	102,0
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	140123	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	101,0
Exonération des intérêts des livrets bleus	140103	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	80,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	110251	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	65,0

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	110236	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	53,0
Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	130215	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	42,0
Exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de emploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale	150120	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	40,0
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (dispositif Censi-Bouvard)	110250	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	40,0
Déduction spécifique sur les revenus foncières des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif COSSE	130218	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	22,0
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	130204	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	20,0
Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire	130214	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	20,0
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	130208	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	18,0
Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques non résidentes de France, ressortissantes d'un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE), dans la limite de 150 000 € de plus-value nette imposable	150114	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	15,0
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles effectuées jusqu'au 31 décembre 2025, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de réaliser des logements sociaux et/ou intermédiaires.	150118	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	15,0
Exonération des unions d'économie sociale	300110	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	11,0
Exonération des intérêts des livrets jeune	140106	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	11,0
Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009	130211	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	6,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (dispositif Loc'Avantages)	110269	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	5,0

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie)	110265	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	5,0
Imputation sur le revenu global des déficits commerciaux supportés par les loueurs en meublé qui réalisent un montant de recettes annuelles excédant 23 000 € et le montant de leurs autres revenus d'activité	180309	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	4,0
Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus-proprétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social (opérations "d'usufruit locatif social")	130217	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	2,0
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON neuf	130209	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1,0
Déduction des travaux de grosses réparations supportés par les nus-proprétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation	100114	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1,0
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales ou de certains établissements publics et sociétés en vue de leur cession par ceux-ci à des organismes en charge du logement social, réalisées jusqu'au 31 décembre 2025	150119	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	ε
Abattement exceptionnel de 60 %, 75 % ou 85 % applicable, sous conditions, aux plus-values de cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2027, de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la construction, la démolition-reconstruction ou la réhabilitation, en vue de la création de logements	150210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	130201	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Déduction des versements à fonds perdus effectués en faveur de certains organismes de construction	230101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Doublement du plafond du déficit foncier imputable sur le revenu global pour les propriétaires bailleurs réalisant des travaux de rénovation énergétique	130304	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale jusqu'au 31 décembre 2026	180102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers pour les associés personnes physiques des SCI d'accession progressive à la propriété	130101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	150406	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Régime micro-BIC - Abattement supplémentaire de 21% pour les activités de locations meublées touristiques classées, lorsque celles-ci sont situées dans des zones ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements et lorsque le chiffre d'affaires tiré de l'activité de location meublée est inférieur à 15 000 €	180310	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	730213	Taxe sur la valeur ajoutée	135	2 170,0
Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	730223	Taxe sur la valeur ajoutée	135	975,0
Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	730216	Taxe sur la valeur ajoutée	135	495,0
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	730210	Taxe sur la valeur ajoutée	135	460,0
Taux de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	730222	Taxe sur la valeur ajoutée	135	160,0
Application du droit d'enregistrement de 0,1 % pour les actes constatant les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, d'organismes d'HLM ou de certaines sociétés foncières solidaires	530207	Droits d'enregistrement et de timbre	135	6,0
Exonération du droit de 2,50% sur les actes de partage des copropriétés	550102	Droits d'enregistrement et de timbre	135	ε

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Application d'un droit fixe de 125 € pour les transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM, sociétés de crédit immobilier ou leurs unions, sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion dans le secteur du logement social au sens de l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation et organismes bénéficiant de l'agrément maîtrise d'ouvrage (article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation)	530101	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération des acquisitions d'actions de sociétés d'économie mixte et de fonds de commerce par les collectivités locales ou certains établissements publics	530202	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des immeubles neufs acquis entre le 1er juin 1993 et le 31 décembre 1994 ou entre le 1er août et le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996	520107	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Gratuité de l'enregistrement applicable à certaines opérations concernant les sociétés transparentes et les sociétés civiles immobilières régies par l'article L. 443-6-2 et suivants du Code de la construction et de l'habitation	570202	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération des rachats de parts de fonds communs de placement et de parts de fonds de placement immobilier	550106	Droits d'enregistrement et de timbre	145	nc
Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	70201	Taxe d'habitation	135	33,0
Total				10 205,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. Note de lecture : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.2. Les dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'aménagement représentent 0,7 Md€ mais plusieurs dispositifs d'exonérations et d'abattement avec un impact potentiel sur l'incitation à la construction ou à la localisation d'entreprise ne font pas l'objet d'un chiffrage dans le cadre de l'exercice budgétaire

Une part significative du financement des collectivités locales (26 % des recettes du bloc communal en 2022) provient de la fiscalité foncière, qui regroupe les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFNB), et la contribution foncière des entreprises (CFE). La TFPB et la CFE, ainsi que les dispositifs d'exonération ou d'allègement de charges fiscales qui leurs sont liés, constituent ainsi un levier d'action publique avec un impact potentiel sur la construction immobilière, donc l'artificialisation des sols.

La mission a ainsi recensé 713,0 M€ de dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 ayant trait à la TFPB et à la CFE, hors dispositifs spécifiques à la Corse et à l'outre-mer (cf. tableau 7) :

- ◆ huit dépenses fiscales relatives à la cotisation foncière des entreprises, pour un montant total chiffré de 312,0 M€, dont une seule dépasse les 100 M€, à savoir l'exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 5 000 €, représentant 306,0 M€⁷² ;
- ◆ dix dépenses fiscales relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour un montant total chiffré de 401,0 M€, dont une n'est pas chiffrée et deux dépassent les 100 M€ :
 - le dégrèvement à raison des travaux d'économie d'énergie, pour les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM), pour un montant de 156,0 M€⁷³ ;
 - l'abattement en faveur des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la ville, pour un montant de 126,0 M€⁷⁴.

Ces dépenses fiscales ne couvrent pas l'entièreté des dispositifs d'allègements de charges foncières mis en place par la puissance publique. Des exonérations et des abattements complémentaires sont prévus par des mesures législatives, sans faire l'objet d'évaluation chiffrée dans le cadre de l'exercice budgétaire (cf. encadré 4).

⁷² Définie à l'article 1647 D du CGI.

⁷³ Défini à l'article Article 1391 E du CGI.

⁷⁴ Défini à l'article Article 1388 bis du CGI.

Annexe VI

Encadré 4 : Exonérations et abattements des taxes foncières et d'aménagement non chiffrés

Les articles 1382 à 1382 H du CGI prévoient des exonérations permanentes de taxe foncière sur les propriétés bâties. À titre d'exemple, sont ainsi exonérés :

- les propriétés appartenant aux grands ports maritimes et fluvio-maritimes ;
- les bâtiments affectés à un usage agricole ;
- les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque, les installations et bâtiments de toute nature affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation et les mâts des éoliennes ;
- dans certaines conditions, les établissements hospitaliers et les maisons de santé.

Les articles 1383 à 1384 G du CGI prévoient des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties. À titre d'exemple, sont ainsi exonérées :

- pour une durée de deux ans, et de 40 % à 100 % de la part communale et 100 % du reste de la base imposable, les constructions nouvelles à usage d'habitation ;
- pour une durée de deux ans, et de 40 % de la part communale et 100 % du reste de la base imposable, les constructions nouvelles à usage autre que l'habitation.

Les articles 1449 à 1466 G du CGI prévoient des exonérations et abattements pour la cotisation foncière des entreprises. À titre d'exemple, sont ainsi exonérés :

- les exploitants agricoles et certaines sociétés coopératives ou d'intérêt collectif agricole ;
- les sociétés de pêche artisanale ;
- les personnes qui louent ou sous-louent en meublé tout ou partie de leur habitation personnelle, sauf délibération contraire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre ;
- les organismes HLM ;
- les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation de mines et les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles.

L'article 1635 quater D du CGI prévoit des exonérations de taxe d'aménagement de plein droit, pour certaines opérations, par exemple :

- les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique ;
- les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement pour le logement locatif social ;
- certains aménagement dans les exploitations et coopératives agricoles.

L'article 235 ter ZG du CGI prévoit des exonérations de taxe d'archéologie préventive de plein droit pour les mêmes bénéficiaires que ceux éligibles aux exemptions de taxe d'aménagement, auquel s'ajoutent les aménagements liés à la pose et à l'exploitation des câbles sous-marins de transport d'information.

Source : Mission.

La mission relève enfin l'existence d'allègements de charges ayant pour objectif de faciliter la localisation d'entreprises dans certaines zones géographiques (cf. encadré 5). Si ces dispositifs n'incitent pas directement à la construction de locaux avec une possible emprise au sol, ils ne sont pas conditionnés au niveau législatif quant à leur impact en termes d'artificialisation.

Annexe VI

Encadré 5 : Exemples de dispositifs d'allègement de charge fiscale favorisant la localisation d'activité dans certaines zones géographiques

La mission a relevé à titre d'exemple les dispositifs suivants :

- l'article 44 quindecies du CGI prévoit une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale, pour un montant de 354,0 M€ inscrit au PLF 2024 ;
- l'article 44 sexies du CGI prévoit l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones d'aide à finalité régionale, pour un montant de 56,0 M€ inscrit au PLF 2024 ;
- l'article 44 duodecies du CGI prévoit une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser, pour un montant de 560 M€ inscrit au PLF 2024

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024.

Un travail d'approfondissement des dispositifs d'exonération foncière et de localisation pourrait être réalisé, dans la perspective de la réalisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation.

Annexe VI

Tableau 7 : Dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 en lien avec la fiscalité foncière, hors dépenses spécifiques à l'outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires	090112	Cotisation foncière des entreprises	134	306,0
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	090110	Cotisation foncière des entreprises	180	5,0
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2024 dans un QPV	090109	Cotisation foncière des entreprises	147	1,0
Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR	090101	Cotisation foncière des entreprises	112	ε
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2006 dans les zones franches urbaines (ZFU) de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de ZFU	090107	Cotisation foncière des entreprises	147	ε
Exonération en faveur des établissements créés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD)	090111	Cotisation foncière des entreprises	147	ε
Exonération en faveur des établissements créés dans une zone de développement prioritaire (ZDP)	090113	Cotisation foncière des entreprises	112	ε
Exonération en faveur des établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR)	090114	Cotisation foncière des entreprises	112	ε
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	050204	Taxe foncière sur les propriétés bâties	174	156,0
Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	050106	Taxe foncière sur les propriétés bâties	147	126,0
Exonération en faveur des immeubles à caractère social	050102	Taxe foncière sur les propriétés bâties	135	53,0
Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	050201	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	35,0
Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	050101	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	31,0
Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées	050202	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	nc
Exonération des immeubles situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et rattachés à un établissement implanté dans un QPV pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	050110	Taxe foncière sur les propriétés bâties	147	ε

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Exonération des immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	050111	Taxe foncière sur les propriétés bâties	174	ε
Exonération des immeubles situés dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR) et rattachés à un établissement implanté dans une ZoRCoMiR pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	50113	Taxe foncière sur les propriétés bâties	112	ε
Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	050203	Taxe foncière sur les propriétés bâties	181	ε
Total	-	-	-	713,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. Note de lecture : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.3. Les dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer avec un impact potentiel sur l'aménagement du territoire et la construction de logements représentent 1,9 Md€

La mission a recensé 1 886,0 M€ de dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 relatives à l'action de l'État en Corse et en outre-mer, susceptible de favoriser des activités de construction et d'aménagement du territoire (cf. tableau 8) :

- ◆ deux dépenses fiscales portant sur des exonérations ou des abattements de la CFE et une dépense fiscale portant sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour un montant total de 34,0 M€ ;
- ◆ douze dépenses fiscales portant exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, pour un montant total de 1 606,0 M€, dont quatre pour un montant évalué supérieur à 100 M€ :
 - la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer⁷⁵ pour un montant de 831,0 M€, dont sont toutefois exclues les activités immobilières à l'exception de l'exploitation de meublés touristiques ou de chambres d'hôtes dans certaines conditions ;
 - le crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer⁷⁶, pour un montant de 323,0 M€, qui peut couvrir des opérations d'investissements telles que l'acquisition de véhicules de tourisme, de navires de croisière ou de navires de pêche, de friches hôtelières et industrielles, et d'investissements dans le secteur du logement ;
 - le crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer⁷⁷, pour un montant de 182,0 M€, pour l'acquisition ou la construction de logements neufs, sans condition relative à l'artificialisation des sols due à ces constructions ;
 - l'abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer⁷⁸, pour un montant de 110,0 M€ ;
- ◆ deux dépenses fiscales portant sur des abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties pour des immeubles situés en outre-mer, pour un montant total de 13,0 M€ ;
- ◆ quatre dépenses fiscales relatives aux droits d'enregistrement et de timbre, dont trois ne font pas l'objet d'une évaluation chiffrée, et la dernière est évaluée à 20,0 M€ ;
- ◆ deux dépenses fiscales liés à des taux particuliers de TVA, pour un montant total de 213,0 M€, dont une dépense fiscale de 198,0 M€ liée aux taux particuliers de TVA applicables en Corse⁷⁹, qui couvre entre autres les opérations de construction immobilière et de livraison d'immeubles,

⁷⁵ Définie à l'article 199 undecies B du CGI.

⁷⁶ Défini aux articles 244 quater W et 199 ter U du CGI.

⁷⁷ Défini à l'article 244 quater X du CGI.

⁷⁸ Défini à l'article 44 quaterdecies du CGI.

⁷⁹ Définis à l'article 297 du CGI.

Annexe VI

Tableau 8 : Dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 relatives aux dispositifs spécifiques au logement et aux investissements en Corse et outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	090108	Cotisation foncière des entreprises	123	21,0
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales.	90104	Cotisation foncière des entreprises	112	8,0
Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE	40108	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	123	5,0
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	110224	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	831,0
Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer	210325	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	323,0
Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer	320136	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	182,0
Abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	210322	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	138	110,0
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	210305	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	112	84,0
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	110210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	26,0
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	110256	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	17,0
Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	320113	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	15,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCCELLIER intermédiaire outre-mer	110259	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	11,0

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	320146	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	6,0
Exonération, sur agrément, des bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer	300303	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	138	1,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER outre-mer	110258	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	ε
Abattement sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer	050109	Taxe foncière sur les propriétés bâties	123	13,0
Abattement en faveur des immeubles antisismiques des départements d'outre-mer	50107	Taxe foncière sur les propriétés bâties	123	ε
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	520112	Droits d'enregistrement et de timbre	112	20,0
Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	520128	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Exonération du droit de partage de 2,5% à hauteur de la valeur des immeubles situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon pour les partages de succession et les licitations de biens héréditaires établis entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2038	550105	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	520128	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	730306	Taxe sur la valeur ajoutée	112	198,0
Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	710110	Taxe sur la valeur ajoutée	123	15,0
Total	-	-	-	1 886,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. Note de lecture : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.4. La cession de biens du domaine immobilier de l'État représente un levier à la main de l'État pour limiter les activités d'artificialisation

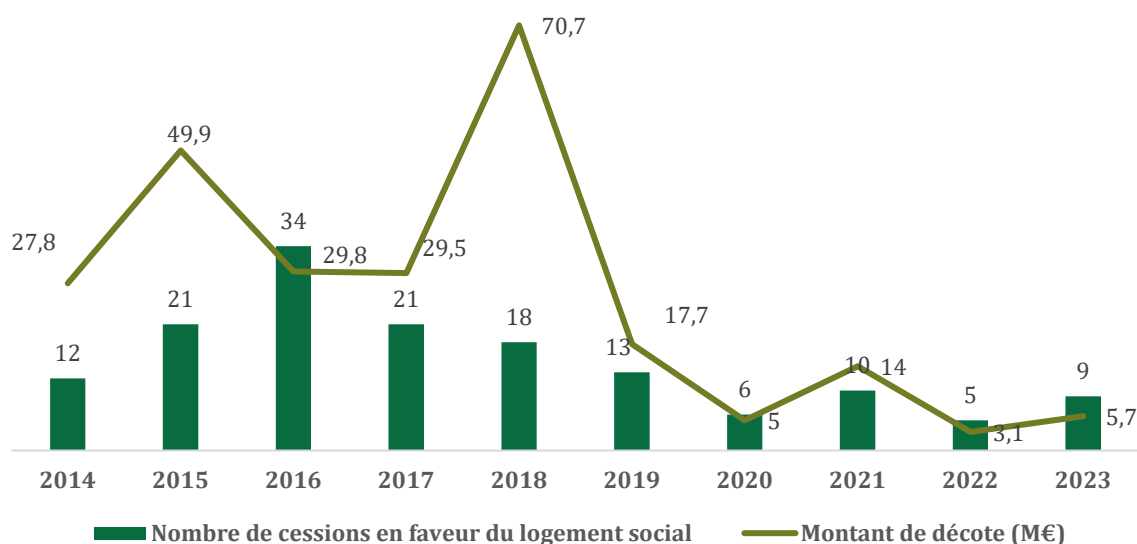
Les cessions des terrains de l'État (surfaces non bâties) ont par ailleurs représenté 53 % des 645 opérations de cession de biens immobiliers de l'État enregistrées en 2023, pour un montant à la vente de 21,1 M€ (soit 8 % du total des produits de cession).

Le foncier public est par ailleurs mobilisé en faveur de la construction de logement via le dispositif de cession à prix décoté, défini à l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques : « L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. » La décote consentie peut en particulier atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain pour la part du programme destinée aux logements sociaux.

Le montant des décotes consenties dans ce cadre est fortement variable d'une année sur l'autre (cf. graphique 6). Pour évaluer l'aide publique apportée au secteur de la construction de logement social dans ce cadre, la mission retient la moyenne du montant des décotes consenties sur les cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, ce qui représente un montant annuel moyen de 9,1 M€.

Il existe par ailleurs depuis 2009 des dispositions spécifiques applicables aux cessions de terrains militaires à 1 € (soit un taux de décote approximé à 100 %), précisées au sein de plusieurs lois de finances⁸⁰. Le montant annuel des décotes consenties dans le cadre de ces cessions est fortement variable : 14 M€ pour 2020, 11 M€ pour 2021, 2,5 M€ pour 2022 et 1,1 M€ pour 2023. Le montant total cumulé depuis la mise en place du dispositif s'élève à environ 312 M€.

Graphique 6 : Évolution du nombre de cessions décotées de biens de l'État en faveur du logement social et du montant des décotes consenties entre 2014 et 2023



Source : Mission, à partir des données du DPT Politique immobilière – PLF 2025.

⁸⁰ Article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et article 39 de la loi de finances pour 2015.

2.4. Malgré leurs compétences et leur rôle dans la politique de maîtrise de l'artificialisation, les soutiens des collectivités territoriales à l'aménagement du territoire et leur impact réel sont méconnus

La mission a été confrontée à un manque de données permettant d'évaluer les financements mis en place par les collectivités en soutien de l'aménagement du territoire, de la construction de logements et d'infrastructures. Ce constat est partagé sur l'ensemble des secteurs étudiés.

Les différents niveaux de collectivités disposent toutefois de compétences et prérogatives en matière d'aménagements du territoire, dont certaines peuvent, dans leur mise en œuvre, avoir un impact sur la biodiversité et donner lieu à des financements ou des soutiens publics :

- ◆ le financement d'infrastructures et de projets d'aménagement dans le cadre des contrats de plan État-région, des contrats de plan interrégionaux État-région et des contrats de convergence et de transformation ;
- ◆ l'élaboration et la réalisation de projets d'aménagement dans le cadre des SCoT et des PLU.

Les collectivités disposent par ailleurs de marges de manœuvre pour ajuster certaines modalités de détermination de la fiscalité locale, en partie assise sur l'assise foncière et le transfert de propriété de biens immobiliers, qui peut avoir une influence sur les dynamiques d'artificialisation au niveau local, donc sur la biodiversité (cf. encadré 6). L'ampleur des soutiens décidés dans ce cadre et leur impact sur l'artificialisation ne fait pas l'objet d'évaluation chiffrée.

Encadré 6 : Exemples de possibilités de modulation des collectivités concernant la fiscalité locale d'aménagement

Les collectivités locales compétentes peuvent mettre en place des exonérations partielles ou totales de taxe d'aménagement pour d'autres types de bénéficiaires, listés à l'article 1635 quater E du CGI.

Par ailleurs, les articles 1594 E et suivants du CGI prévoient que chaque année, pour la période courant du 1^{er} juin de l'année au 31 mai de l'année suivante, les conseils départementaux fixent le tarif de la taxe de publicité foncière ou des droits d'enregistrement exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers. Ils peuvent à titre facultatif :

- instituer un abattement sur l'assiette de ces droits ;
- réduire le taux de ces droits d'enregistrement jusqu'à 0,70 % pour certaines mutations ;
- voter l'exonération de ces droits pour certains types de cessions.

Sur la période 1^{er} juin 2024-31 mai 2025, 4 départements ont institué un abattement limité pour les immeubles à usage d'habitation et de garage, 1 département a réduit le taux des droits d'enregistrement et 61 départements ont voté des exonérations de ces droits pour certains types de cessions.

Les conseils municipaux qui perçoivent directement la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement peuvent à titre facultatif réduire le taux de cette taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement jusqu'à 0,50 % pour certaines mutations et voter une exonération de cette taxe communale pour certaines cessions de parts de sociétés civiles immobilières de capitalisation.

Source : Mission, à partir du CGI et de la note « Taux, abattements et exonérations applicables du 1^{er} juin 2024 au 31 mai 2025 », publiée par le bureau GF-3B de la DGFIP le 31 mai 2024.

Annexe VI

Par ailleurs, le modèle de financement des collectivités locales par les impôts locaux (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, CFE, CVAE, DMTO...) ou les modalités de détermination des dotations versées par l'État au titre de l'investissement des collectivités locales (dotation d'équipement pour les territoires ruraux⁸¹, dotation de soutien à l'investissement local⁸² et dotation de soutien à l'investissement des départements⁸³ notamment) peut avoir un impact direct sur leur incitation à soutenir ou mener des actions avec un impact en termes d'artificialisation, qui devrait faire l'objet d'un approfondissement dans le cadre d'une étude dédiée.

En particulier, l'absence de conditionnalités portant sur le niveau d'artificialisation au sein du territoire des dotations de l'Etat ne concourt pas à l'incitation des collectivités au respect de leurs objectifs définis dans le cadre de la politique du ZAN.

Sans que cela ne permette de garantir l'absence d'impact ou l'impact positif sur la biodiversité des projets soutenus, la transition écologique est néanmoins l'une des priorités d'affectation des dotations de soutien à l'investissement aux collectivités locales⁸⁴ :

- ◆ des cibles de part de crédits de certaines de ces dotations doivent être attribuées à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert⁸⁵ ;
- ◆ il est demandé aux préfets de hiérarchiser les projets en faveur de ceux conduisant à la rénovation énergétique des bâtiments publics, à accroître la résilience des infrastructures face aux risques naturels, au développement des mobilités durables (dont les pistes cyclables) et à l'adaptation de l'espace urbain dont font partie les projets de renaturation ;
- ◆ depuis la loi de finances pour l'année 2023, le caractère écologique des projets peut être pris en compte pour fixer les taux de subvention pour la DETR et la DSIL.

L'exercice de budgétisation verte des collectivités, dont les premiers résultats sur l'axe biodiversité sont attendus pour l'année 2026, sera essentiel pour déterminer l'impact du soutien des collectivités sur la biodiversité.

⁸¹ DETR.

⁸² DSIL.

⁸³ DSID.

⁸⁴ Circulaire « *Instruction relative aux règles d'emploi de la DETR, de la DSIL, de la DSID, de la DPV et du FNADT* » du 23 février 2024.

⁸⁵ Au moins 30 % pour la DSIL, 25 % pour la DSID, 20 % pour la DETR et 15 % pour le FNADT.

2.5. Les autres soutiens publics avec un impact potentiel en matière d'artificialisation comprennent les dépenses des opérateurs et établissements publics, la politique actionnariale de l'État et son rôle de garant des prêts à l'accession à la propriété

La mission a par ailleurs identifié plusieurs opérateurs ou organismes chargés de mission de service public ayant un impact potentiel sur l'artificialisation, dont les actions pourraient être analysées sous l'angle de l'impact sur la biodiversité.

Pour l'action publique en matière d'infrastructures de transport :

- ◆ l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public national qui a pour mission de financer, au titre de l'État, les projets d'infrastructures de transport et de mobilités, disposant d'un budget initial pour 2024 de 4,6 Md€ de crédits de paiement dont 0,4 Md€ au titre du plan de relance, financés à titre principal sur taxes affectées⁸⁶ (à hauteur de 3,5 Md€ pour 2024) ;
- ◆ la Société des Grands Projets (SGP), établissement public à caractère industriel et commercial, qui a notamment pour mission d'assurer la réalisation des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris, financé en partie sur taxes affectées⁸⁷ (à hauteur de 0,9 Md€ pour 2024) ;
- ◆ Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif chargé de l'exploitation l'entretien, la maintenance, l'amélioration et l'extension du réseau des voies navigables de l'État et de ses dépendances, financé via une subvention pour charge de service public (253,3 M€ en 2024) et une participation de l'AFITF au financement des dépenses d'investissement ;
- ◆ des établissements publics fonciers, des établissements publics fonciers d'aménagement et des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des « 50 pas géométriques », financés en partie sur taxes affectées⁸⁸ (pour un montant cumulé de 432,8 M€ en 2024).

Pour l'année 2024, seules les dépenses de l'AFITF sont examinées formellement dans le cadre de l'exercice de Budget vert, en incluant au-delà des dépenses budgétaires et de l'abondement aux programmes budgétaires par fonds de concours les dépenses sur ressources propres de l'opérateur⁸⁹. Dans le cadre de son exercice de cotation, la mission s'est restreinte à l'évaluation des fonds de concours de l'AFITF au titre des actions du programme budgétaire 2023 « *Infrastructures et services de transports* ».

⁸⁶ Composées de la fraction affectée du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole, de la taxe sur les exploitants d'infrastructures de transports, de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

⁸⁷ Composées de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Ile-de-France, de l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP, de la taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société des Grand Projets, de la taxe sur les surfaces de stationnement et de la taxe additionnelle régionale de 15% à la taxe de séjour IDF.

⁸⁸ Via les taxes spéciales d'équipement.

⁸⁹ Cf. tableur « *PLF 2024 – Budget Vert – Justification des crédits budgétaires et taxes affectés* » édité par la direction du budget dans le cadre de l'exercice de budget vert.

Annexe VI

Pour l'action publique en matière d'aménagement du territoire, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public administratif, exerce notamment des activités de conseil et de soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets territoriaux, de déploiement de programmes d'appui spécifiques aux collectivités, et d'aménagement et la restructuration des espaces d'activité commerciaux et artisanaux. Elle est financée majoritairement par une subvention pour charge de service public (508,7 M€ pour 2024).

Pour l'action en matière d'urbanisme et d'habitat :

- ◆ la Caisse de garantie du logement locatif social, établissement public administratif, qui accorde sa garantie aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations accordés aux organismes de logement social, et qui finance pour partie le Fonds national d'aide à la pierre et le Fonds d'accompagnement vers le logement ;
- ◆ la Caisse des dépôts et consignation, institution financière publique, qui exerce notamment des activités dans le domaine de l'habitat et de la rénovation énergétique, via l'octroi de prêts à taux bonifiés ;
- ◆ le Fonds national des aides à la pierre, établissement public administratif contribuant au financement des aides à la pierre.

Au-delà de l'action des opérateurs et établissements publics, d'autres soutiens publics peuvent également concourir à des activités ayant un impact en matière d'artificialisation, qui n'ont pas été examinés en détail par la mission :

- ◆ dans le cadre de sa politique actionnariale, l'État est actionnaire au sein de plusieurs acteurs exerçant des activités non neutres en matière d'artificialisation, avec un impact possible sur la biodiversité (acteurs portuaires et aéroportuaires, sociétés concessionnaires d'autoroutes, acteurs industriels, acteurs financiers...) ;
- ◆ dans le cadre de son rôle de garant, l'encours des prêts garantis par l'État auprès de la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété, qui gère pour le compte de l'État le Fonds de garantie de l'accession sociale est de 58,6 M€ au 31 décembre 2023.

3. Au sein des soutiens publics examinés, la mission a identifié 2,7 Md€ de dépenses à approfondir en priorité *via* leur impact sur l'artificialisation des sols, et 9,5 Md€ de financements dont l'impact sur la biodiversité devraient faire l'objet d'un suivi

3.1. La mission s'est appuyée sur des méthodologies développées dans le cadre du budget vert et par l'ONB pour coter l'impact sur la biodiversité des soutiens publics identifiés

Dans le cadre de la construction de l'indicateur sur les dépenses de l'État défavorables à la biodiversité, le groupe de travail de l'ONB (GT ONB) a procédé à **une cotation des dépenses concourant aux activités d'artificialisation concernant leur impact sur les cinq pressions anthropiques dommageables à la biodiversité (cf. tableau 9), dont s'est inspirée la mission** (cf. annexe I).

Concernant l'évaluation des activités de transport, le GT ONB se fonde sur l'hypothèse d'un report modal effectif pour considérer que le développement des transports ayant des impacts directs moins dommageables sur les pressions que les transports routiers individuels ou aériens sont favorables. Le GT ONB considère par ailleurs que ce report modal peut avoir lieu à quantité de produits et de voyageurs égale pour les transports à l'intérieur du territoire, mais que la substitution pour le transport international ne peut se passer d'actions de relocalisation de la production et de la consommation. Par ailleurs, les infrastructures de transport sont évaluées selon leurs différentes phases de vie, considérant que l'entretien des infrastructures existantes limitent les besoins de construction de nouvelles infrastructures, source potentielle d'artificialisation.

Les dépenses publiques concourant à la construction d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales, maritimes et aéroportuaires sont considérées comme à revoir en priorité. Concernant les dépenses concourant à l'entretien de ces infrastructures, à l'exception des infrastructures maritimes, toutes sont considérées comme favorables à la biodiversité, en ce qu'elles contribuent à diminuer les besoins de nouvelles constructions. Par ailleurs, les dépenses concourant à l'entretien des ports et infrastructures maritimes, qui nécessitent des opérations de dragage entraînant l'abrasion et la destruction d'habitats, sont également considérées comme à revoir en priorité. Les dépenses en soutien du développement du très haut débit sont considérées comme inclassables, devant l'absence de consensus scientifique concernant l'effet du rayonnement électromagnétique anthropique sur les insectes pollinisateurs et d'autres groupes d'espèces. Enfin, le soutien aux infrastructures pour les grands événements sportifs internationaux est considéré comme ayant un impact défavorable au global, de par les effets sur le changement climatique, les pollutions et le changement d'usage des sols.

Concernant l'évaluation des dépenses de soutien à la construction, à l'accès au logement, à l'entretien et à la rénovation des bâtiments, le GT ONB considère comme modèle favorable à la biodiversité l'absence d'aide publique à la réalisation de nouvelles constructions sur des sols non artificialisés. Dans cette perspective, les aides publiques devraient soutenir le recyclage du bâti, la réduction de l'artificialisation (renaturation), la diminution des nouvelles constructions (rénovation et entretien des bâtiments existants), notamment celles qui ne sont pas des logements.

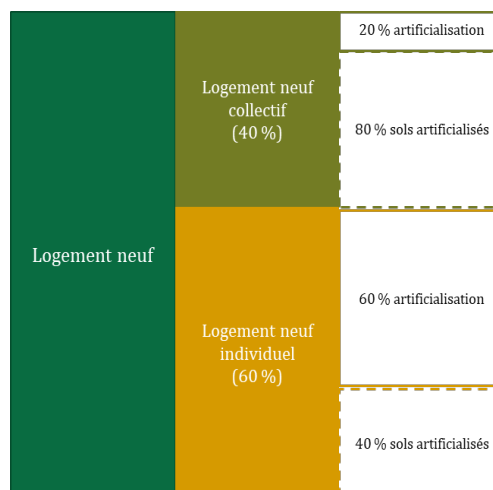
Concernant les aides en soutien de la construction de logements neufs, la mission a retenu la méthode consistant à appliquer une quote-part à la dépense correspondant à la part « artificialisante » des opérations sous-jacentes, utilisée dans le cadre de l'exercice du budget vert et également retenue par le GT ONB :

- ◆ les nouvelles constructions sur sols non artificialisés font l'objet d'une cotation défavorable selon les pressions relatives au changement d'usage des sols, à l'émission de pollution et de gaz à effet de serre ;
- ◆ les nouvelles constructions sur sols artificialisés font l'objet d'une cotation globale inclassable, due à un impact inclassable sur les pressions liées au changement d'usage des sols et à l'émission de pollution ;
- ◆ les actions de renouvellement urbain et de rénovation du bâti existant font l'objet d'une cotation globalement favorable, grâce à un impact favorable respectivement selon les pressions relatives au changement d'usage des sols et l'émission de gaz à effet de serre et inclassable relativement à l'émission de pollution.

Pour évaluer la part artificialisante des actions de soutien à l'habitat et au logement, le budget vert et le GT ONB s'appuient sur des conventions tirées d'études attribuées au CGDD et au Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique (cf. graphique 7) : la construction de logement neuf est constituée à 40 % de logements collectifs, dont seuls 20 % conduisent à de l'artificialisation, et à 60 % de logements individuels dont 60 % conduisent à de l'artificialisation. Les conventions suivantes sont également prises :

- ◆ les dépenses fiscales et assimilées en soutien à l'investissement locatif ne concernent que le logement neuf collectif ;
- ◆ les dispositifs de prêt à taux zéro, d'épargne logement et assimilés financent à 80 % le logement neuf et à 20 % le logement ancien – leur part artificialisante est donc de 35 %⁹⁰ ;
- ◆ la part des prêts dédiés aux constructions neuves artificialisantes de certains instruments d'épargne (Livret A, livret bleu, LDDS, livret d'épargne populaire, livret jeune) est de 5 %.

Graphique 7 : Convention du budget vert pour la part artificialisante des logements



Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, document de travail « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité ».

⁹⁰ $80 \% * (40 \% * 20 \% + 60 \% * 60 \%) = 35 \%$.

Annexe VI

Tableau 9 : Impact de l'artificialisation sur la biodiversité – Méthodologie de l'Office français de la biodiversité (OFB)

Pratique	Changement d'usage des terres	Prélèvement direct	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Infrastructures maritimes et portuaires							
Construction des infrastructures maritimes et portuaires	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Entretien des infrastructures maritimes et portuaires	-2	0	0	-2	0	-4	Défavorable
Infrastructures ferroviaires							
Construction ferroviaire	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien et réhabilitation ferroviaire	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Usage passager et fret	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Infrastructures fluviales							
Construction de voies navigables	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien de voies navigables	+2	0	0	0	X	+2	Favorable
Usage passager et fret du transport fluvial	0	+1	+1	+2	-1	+3	Favorable
Infrastructures routières							
Construction de routes	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien et rénovation de routes	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Covoiturage	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Usage fret routier	0	-1	-1	-2	x	-4	Défavorable
Transport en commun et transport collectif électrique	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Transport en commun et transport collectif thermique	0	+1	+1	+2	X	+4	Favorable
Infrastructures aéroportuaires							
Extension d'infrastructures aéroportuaires	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Entretien d'infrastructures aéroportuaires	+2	0	0	0	0	2	Favorable
Achat et Usage (transport aérien)	0	-1	-1	-2	-1	-5	Défavorable
Autres infrastructures							
Soutien au développement du très haut débit	0	X	0	0	0	X	Inclassable
Soutien aux grands événements sportifs internationaux	-2	0	-1	-2	X	-5	Défavorable

Annexe VI

Pratique	Changement d'usage des terres	Prélèvement direct	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Construction, bâtiments, logements							
Construction neuve sur sols naturels	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Construction neuve sur sol artificialisé	X	0	0	X	0	X	Inclassable
Rénovation et entretien du bâti existant	+2	0	0	X	0	+2	Favorable
Rénovation thermique	0	0	+1	X	0	+1	Favorable
Lutte contre l'habitat insalubre et viabilisation des logements	X	0	X	+2	0	+2	Favorable
Lutte contre les logements vacants	+2	0	+1	+2	0	+5	Favorable
Aménagement du territoire et développement urbain							
Revitalisation des centres urbains	+2	0	+1	+2	X	+5	Favorable
Développement et étalement urbain	-2	0	-1	-2	X	-5	Défavorable

Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, document de travail « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité ». Note de lecture : « X » signifie que la dépense est inclassable selon la pression considérée.

3.2. Au sein du FEDER, l'impact sur la biodiversité de 254,8 M€ de soutiens européens aux projets énergétiques et aux projets de développement territorial dans des zones non urbaines devrait être clarifié

Au sein du FEDER, les conditionnalités environnementales mises en place, conduisent la mission à ne relever aucune dépense dommageable à la biodiversité (cf. tableau 10). Toutefois, le manque de données concernant les projets financés au titre de la promotion des énergies renouvelables (cf. annexe VII), du développement des infrastructures de mobilité (objectifs 2.8 et 3.2) et du développement territorial en dehors des zones urbaines, conduit la mission à considérer 254,8 M€ de soutien public annuel moyen au titre du FEDER comme ayant un impact indéterminé sur la biodiversité, qu'une analyse fine des projets effectivement financés permettrait de clarifier. Par ailleurs, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, l'impact sur la biodiversité des dépenses pour renforcer la connectivité numérique ne permettent pas d'en connaître le caractère dommageable ou non pour la biodiversité.

La nature artificialisante de ces financements européens n'a pas fait l'objet d'une qualification par l'UE ou par la France. La mission n'a pas pu la réaliser non plus, ne disposant pas d'une clé de lecture permettant d'évaluer le caractère artificialisant des projets financés. Les conditionnalités environnementales mises en place dans le cadre du FEDER semblent suffisantes, pour garantir l'absence d'un impact fort sur la biodiversité (cf. 2.1), à l'exception des instruments ci-dessus.

Annexe VI

Tableau 10 : Cotation du FEDER

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
1.1-Développer les capacités de recherche et d'innovation, ainsi que l'utilisation des technologies de pointe	Financements européens	198,5	0 %	-	-
1.2-Tirer parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises, des organismes de recherche et des pouvoirs publics	Financements européens	68,4	0 %	-	-
1.3-Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME, y compris par des investissements productifs	Financements européens	222,3	0 %	-	-
1.4-Développer des compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise	Financements européens	7,6	0 %	-	-
1.5-Renforcer la connectivité numérique	Financements européens	24,5	Inclassable	-	-
2.1-Favoriser les mesures en matière d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre	Financements européens	118,9	0 %	-	-
2.2-Promouvoir les énergies renouvelables conformément à la directive (UE) 2018/2001 sur les sources d'énergie renouvelables, y compris les critères de durabilité qui y sont énoncés	Financements européens	64,5	Indéterminée	-	64,5
2.3-Développer des systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques intelligents en dehors du réseau transeuropéen d'énergie	Financements européens	5,5	0 %	-	-
2.4-Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes	Financements européens	71,5	0 %	-	-
2.5-Favoriser l'accès à l'eau et à une gestion durable de l'eau	Financements européens	56,2	0 %	-	-
2.6-Favoriser la transition vers une économie circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources	Financements européens	45,6	0 %	-	-
2.7-Améliorer la protection et la préservation de la nature et de la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, en particulier en milieu urbain, et réduire toutes les formes de pollution	Financements européens	52,2	0 %	-	-
2.8-Favoriser une mobilité urbaine multimodale durable, dans le cadre de la transition vers une économie à zéro émission nette de carbone	Financements européens	86,6	Indéterminée	-	86,6

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
3.2-Mettre en place et développer une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques au niveau national, régional et local, y compris en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière	Financements européens	37,5	Indéterminée	-	37,5
4.2-Améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au développement d'infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience dans le domaine de l'enseignement et de la formation à distance et en ligne	Financements européens	33,0	0 %	-	-
4.3-Favoriser l'intégration socioéconomique des communautés marginalisées, des ménages à faible revenu et des groupes défavorisés, y compris les personnes ayant des besoins particuliers, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	Financements européens	5,1	0 %	-	-
4.5-Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires, et promouvoir le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité	Financements européens	18,2	0 %	-	-
4.6-Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale	Financements européens	25,6	0 %	-	-
5.1-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité dans les zones urbaines	Financements européens	87,9	0 %	-	-
5.2-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité ailleurs que dans les zones urbaines	Financements européens	66,3	Indéterminée	-	66,3
Total	-	1 295,8	-	-	254,8

Source : Mission.

3.3. 1,5 Md€ de crédits parmi les dépenses budgétaires concourant à la construction d'infrastructures sont à revoir en priorité, et l'impact de 1,2 Md€ de soutiens publics au même titre devrait être clarifié

Suivant la méthodologie présentée ci-dessus, la mission a procédé à la cotation du caractère dommageable des soutiens publics à la construction d'infrastructures (cf. tableau 11). Elle a identifié **1 514,9 M€ de dépenses à approfondir en priorité et 1 245,9 M€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé** :

- ◆ le développement des routes, via l'intervention de l'AFITF ou le financement partiel des projets inscrits aux CPER par l'État, représente 910,0 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ la construction de nouvelles lignes ferroviaires, via l'intervention de l'AFITF au titre du financement de la part État des projets inscrits aux CPER représente 254,0 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ les subventions aux grands ports maritimes, ainsi que le financement de leur modernisation et de leur développement par l'AFITF, représente 170,9 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ le soutien au développement des infrastructures aéroportuaires, comme le financement de certaines liaisons aériennes, représentent 46,3 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ les dépenses liées aux infrastructures fluviales, notamment via le financement de l'opérateur VNF, ne permettent pas de distinguer les actions d'entretien des actions de construction, et sont considérées comme ayant un impact indéterminé, pour un montant global de 263,4 M€ ;
- ◆ les dépenses liées aux infrastructures de transports collectifs, qui couvrent des actions de développement ferroviaire régional entre autres, ne permettent pas de distinguer les actions d'entretien des actions de construction, et sont considérées comme ayant un impact indéterminé, pour un montant global de 528,5 M€ ;
- ◆ le financement du plan vélo, pour un montant de 147,4 M€, est également à l'origine d'actions de constructions d'infrastructures cyclables, qui peuvent fragmenter les espaces non artificialisés, et sont à ce titre considérées comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ le financement via l'AFITF du développement d'infrastructures combinées, pour un montant global de 107,4 M€, ne permet pas d'isoler l'impact artificialisant lié au développement de nouvelles lignes ferroviaires, et est considéré comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ les aides à l'exploitation des services de transport combiné, pour un montant de 132,0 M€ soutiennent indifféremment le transport de fret et le transport fluvial, favorables pour la biodiversité, et le fret maritime courte distance, défavorable, et sont donc considérées comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ les dépenses de financement de la Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques sont considérées comme des dépenses de soutien à des grands évènements sportifs internationaux, et sont à ce titre entièrement considérées comme à revoir en priorité, pour un montant total de 133,7 M€.

Par ailleurs, le soutien au développement d'infrastructure pour l'accès au très haut débit est considéré comme inclassable scientifiquement dans l'état actuel des connaissances. Il représente 422,7 M€.

Annexe VI

Tableau 11 : Cotation des soutiens publics concourant au développement des infrastructures, hors secteur énergétique

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 203 - Infrastructures et services de transports					
Action 01 - Routes - Développement		910,0		-	-
<i>dont AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	610,0	100 %	610,0	-
<i>dont collectivités via CPER et CCT</i>	<i>Fonds de concours</i>	300,0	100 %	300,0	-
Action 04 - Routes - Entretien		1 030,9		-	-
<i>dont budget général</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	299,1	0 %	-	-
<i>dont AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	701,8	0 %	-	-
<i>dont collectivités ou tiers privés</i>	<i>Fonds de concours</i>	30,0	0 %	-	-
Action 41 - Ferroviaire		4 459,2		-	-
<i>Concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2 940,0	0 %	-	-
<i>Services ferroviaires</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	24,2	0 %	-	-
<i>Infrastructures ferroviaires via fonds de concours AFITF (part État dans les CPER)</i>	<i>Fonds de concours</i>	254,0	100 %	254,0	-
<i>Infrastructures ferroviaires - via fonds de concours AFITF (autres actions)</i>	<i>Fonds de concours</i>	144,0	0 %	-	-
<i>Régénération ferroviaire</i>	<i>Fonds de concours</i>	1 097,0	0 %	-	-
Action 42 - Voies navigables	Dépenses budgétaires	265,3		-	-
<i>Subvention à Voies navigables de France (VNF)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	253,3	Indéterminée	-	253,3
<i>Soutien et contrôle du transport maritime ou fluvial</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1,9	0 %	-	-
<i>Entretien et développement des infrastructures fluviales via AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	1,6	Indéterminée	-	1,6
<i>Développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône</i>	<i>Fonds de concours</i>	8,5	Indéterminée	-	8,5
Action 43 Ports	Dépenses budgétaires	170,9		-	-
<i>Subventions aux grands ports maritimes</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	92,5	100 %	92,5	-
<i>Modernisation et développement des infrastructures fluviales et portuaires, via AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	78,4	100 %	78,4	-
Action 44 - Transports collectifs		1 041,9		-	-
<i>Infrastructures de transports collectifs via AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	528,5	Indéterminée	-	528,5
<i>Politique des déplacements</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2,2	0 %	-	-
<i>Tarifs sociaux ferroviaires</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	26,0	0 %	-	-
<i>Plan vélo</i>	<i>Fonds de concours</i>	147,4	Indéterminée	-	147,4
<i>Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	337,8	0 %	-	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 45 - Transports combinés		243,4		-	-
<i>Infrastructures de transport combiné, via AFITF</i>	<i>Fonds de concours</i>	107,4	<i>Indéterminée</i>	-	107,4
<i>Aides à l'exploitation des services de transport combiné et de wagons isolés</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	132,0	<i>Indéterminée</i>	-	132,0
<i>Autoroute ferroviaire alpine</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	4,0	0 %	-	-
Action 47 - Fonctions support	Dépenses budgétaires	59,3	0 %	-	-
Action 50 - Transport routier	Dépenses budgétaires	167,3	0 %	-	-
Action 51 - Sécurité ferroviaire (via AFITF)	Fonds de concours	45,0	0 %	-	-
Action 52 - Transport aérien	Dépenses budgétaires	46,8		-	-
<i>Soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	21,6	100 %	21,6	-
<i>Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	24,7	100 %	24,7	-
<i>Fonds de compensation Nantes Atlantique</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	0,5	0 %	-	-
Programme 343 - Plan France Très haut débit		464,5		-	-
Action 01 - Réseaux d'initiative publique	Dépenses budgétaires	418,0	Inclassable	-	-
Action 02 - Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit	Dépenses budgétaires	4,6	Inclassable	-	-
Action 03 - Inclusion numérique	Dépenses budgétaires	41,8	0 %	-	-
Programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024					
Action 01 - Solideo	Dépenses budgétaires	103,5	100 %	103,5	-
Action 02 - Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	Dépenses budgétaires	30,0	100 %	30,0	-
Action 05 - Autres dépenses liées aux jeux olympiques et paralympiques	Dépenses budgétaires	0,2	100 %	0,2	-
Programme 362 - Écologie					
Action 01 - Rénovation énergétique	Dépenses budgétaires	682,6	0 %	-	-
Action 02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	Dépenses budgétaires	29,3	0 %	-	-
Action 05 - Transition agricole	Dépenses budgétaires	42,4		-	-
Action 06 - Mer	Dépenses budgétaires	27,8		-	-
<i>Verdissement des ports et de la flotte</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	27,8	0 %	-	-
Action 07 - Infrastructures et mobilités vertes	Dépenses budgétaires	246,7	0 %	-	-
Action 08 - Énergie et technologies vertes	Dépenses budgétaires	67,2	Indéterminée	-	67,2
Action 09 - Dotation régionale de l'investissement	Dépenses budgétaires	65,5	0 %	-	-
Total		10 199,6		1 514,9	1 245,9

Source : Mission.

3.4. Les soutiens publics à l'artificialisation des sols dans le cadre des politiques de l'habitat et du logement représentent 969,6 M€ de dépenses

Au sein des 12,1 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales recensées dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat (programmes 135 et 145), la mission évalue à 969,6 M€ le montant des soutiens à revoir en priorité en raison de leur impact sur l'artificialisation des sols, et à 464,3 M€ le montant des soutiens dont l'impact est indéterminé, par manque de données sur l'impact réel en termes d'artificialisation ou de construction.

Parmi les dépenses budgétaires du programme 135, la mission identifie :

- ◆ 56,8 M€ de dépenses à revoir en priorité, *via* l'impact sur l'artificialisation des sols des constructions financées par le Fonds national des aides à la pierre, auxquelles sont appliquées une quote-part « *artificialisante* » de 20 % ;
- ◆ 64,3 M€ de dépenses dont la part dommageable est indéterminée, au titre des dépenses d'aménagement réalisées dans le cadre de la politique d'aménagement de l'État, notamment *via* le financement d'opérations d'intérêt national, dont l'impact en termes d'artificialisation n'a pu être mesuré.

Parmi les dépenses fiscales du programme 135, la mission identifie :

- ◆ 680,2 M€ de dépenses fiscales à revoir en priorité, provenant principalement de :
 - l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par les dispositifs Pinel, Scellier, Censi-Bouvard, Perissol et Robien auxquels une quote-part « *artificialisante* » de 20 % a été appliquée ;
 - l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par les dispositifs de prêt à taux zéro et de prêt à taux zéro renforcé auxquels une quote-part « *artificialisante* » de 35 % a été appliquée ;
- ◆ 400,0 M€ de dépenses fiscales dont la part dommageable est indéterminée au titre de l'exonération d'impôts sur les sociétés des organismes HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) pour certaines de leurs activités, au sein desquelles sont éligibles des activités de construction.

Parmi les dépenses budgétaires du programme 145, la mission identifie 24,5 M€ de crédits à revoir en priorité, *via* l'impact en termes de construction du dispositif d'épargne logement.

Par ailleurs, au sein des dépenses fiscales du programme 145, en conformité avec la méthodologie présentée en 3.1, la mission identifie 232,7 M€ de dépenses à revoir en priorité, au titre de leur impact sur l'artificialisation, *via* :

- ◆ le financement d'opérations de construction de logements sur sols non artificialisés *via* certains dispositifs d'épargne (livrets A, livrets de développement durable, livret d'épargne populaire, livrets bleus, livrets jeunes) ;
- ◆ le financement d'opérations de construction sur sols non artificialisés dans le cadre du dispositif d'épargne logement.

Annexe VI

Tableau 12 : Cotation des soutiens publics à la politique de l'habitat et du logement inscrits aux programmes 135 et 145

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat					
Action 01 - Construction locative et amélioration du parc	-	318,9	-	56,8	-
<i>Développement et amélioration du parc locatif social (fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre)</i>	<i>Fonds de concours</i>	284,1	20 %	56,8	-
<i>Rénovation des cités minière du Nord et du Pas-de-Calais</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	19,8	0 %	-	-
<i>Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	5,0	0 %	-	-
<i>Accueil des gens du voyage</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	3,0	0 %	-	-
<i>Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit du LLS</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	7,0	0 %	-	-
Action 02 - Soutien à l'accession à la propriété	Dépenses budgétaires	4,2		-	-
<i>Frais de gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	4,2	0 %	-	-
Action 03 - Lutte contre l'habitat indigne	Dépenses budgétaires	15,5	0 %	-	-
Action 04 - Règlements, politique technique et qualité de la construction	Dépenses budgétaires	1 179,5	-	-	-
<i>Contentieux de l'habitat</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	41,0	0 %	-	-
<i>Contentieux de l'urbanisme</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	3,8	0 %	-	-
<i>Qualité de la construction</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	6,4	0 %	-	-
<i>Subvention à l'Anah pour la rénovation thermique des logements privés</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1 038,3	0 %	-	-
<i>Subvention à l'Anah pour l'adaptation des logements au vieillissement</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	67,0	0 %	-	-
<i>Subvention à l'Anah - Autres mesures</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	19,4	0 %	-	-
<i>Observatoire des loyers</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	3,6	0 %	-	-
Action 05 - Innovation, territorialisation et services numériques	Dépenses budgétaires	39,0	0 %	-	-
Action 07 : Urbanisme et aménagement	-	265,7	-	-	64,3
<i>Villes et territoires durables</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	17,0	0 %	-	-
<i>Politique d'aménagement de l'État</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	64,3	Indéterminée	-	64,3
<i>Compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF), les établissements publics fonciers et d'aménagement et les agences des cinquante pas géométriques</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	184,4	0 %	-	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Application du droit d'enregistrement de 0,1 % pour les actes constatant les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, d'organismes d'HLM ou de certaines sociétés foncières solidaires	Dépenses fiscales	6,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro"	Dépenses fiscales	102,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	Dépenses fiscales	53,0	0 %	-	-
Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	Dépenses fiscales	593,0	35 %	207,6	-
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	Dépenses fiscales	18,0	20 %	3,6	-
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON neuf	Dépenses fiscales	1,0	100 %	1,0	-
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	Dépenses fiscales	20,0	20 %	4,0	-
Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus-propriétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social (opérations "d'usufruit locatif social")	Dépenses fiscales	2,0	0 %	-	-
Déduction des travaux de grosses réparations supportés par les nus-propriétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation	Dépenses fiscales	1,0	0 %	-	-
Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	Dépenses fiscales	42,0	0 %	-	-
Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire	Dépenses fiscales	20,0	20 %	4,0	-
Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif COSSE	Dépenses fiscales	22,0	0 %	-	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009	Dépenses fiscales	6,0	20 %	1,2	-
Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	Dépenses fiscales	33,0	0 %	-	-
Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques non résidentes de France, ressortissantes d'un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE), dans la limite de 150 000 € de plus-value nette imposable	Dépenses fiscales	15,0	0 %	-	-
Exonération des organismes HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	Dépenses fiscales	400,0	Indéterminée	-	400,0
Exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de emploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale	Dépenses fiscales	40,0	0 %	-	-
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles effectuées jusqu'au 31 décembre 2025, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de réaliser des logements sociaux et/ou intermédiaires.	Dépenses fiscales	15,0	0 %	-	-
Exonération des unions d'économie sociale	Dépenses fiscales	11,0	0 %	-	-
Imputation sur le revenu global des déficits commerciaux supportés par les loueurs en meublé qui réalisent un montant de recettes annuelles excédant 23 000 € et le montant de leurs autres revenus d'activité	Dépenses fiscales	4,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (dispositif Loc'Avantages)	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie)	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (dispositif Censi-Bouvard)	Dépenses fiscales	40,0	20 %	8,0	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	Dépenses fiscales	65,0	20 %	13,0	-
Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire	Dépenses fiscales	200,0	20 %	40,0	-
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	Dépenses fiscales	1 529,0	20 %	305,8	-
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	Dépenses fiscales	460,0	20 %	92,0	-
Taux de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	Dépenses fiscales	160,0	0 %	-	-
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	Dépenses fiscales	2 170,0	0 %	-	-

Annexe VI

Instrument	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	Dépenses fiscales	495,0	0 %	-	-
Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	Dépenses fiscales	975,0	0 %	-	-
Programme 145 - Épargne					
Action 01 - Épargne logement	-	70,8	-	-	-
Frais de gestion	Dépenses budgétaires	0,9	0 %	-	-
Versement de primes d'épargne logement	Dépenses budgétaires	69,9	35 %	24,5	-
Action 02 - Instruments de financement du logement	-	0,3	-	-	-
Frais de gestion et de contrôle dus au titre des prêts conventionnés	Dépenses budgétaires	0,3	0 %	-	-
Exonération des intérêts des livrets A	Dépenses fiscales	950,0	5 %	47,5	0
Exonération des intérêts des livrets bleus	Dépenses fiscales	80,0	5 %	4	0
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	Dépenses fiscales	384,0	5 %	19,2	0
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	Dépenses fiscales	145,0	5 %	7,25	0
Exonération des intérêts des livrets jeune	Dépenses fiscales	11,0	5 %	0,55	0
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	Dépenses fiscales	426,0	35 %	149,1	0
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	Dépenses fiscales	101,0	5 %	5,1	0
Exonération des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV)	Dépenses fiscales	600,0	0 %	0	0
Total	-	12 098,8	-	969,6	464,3

Source : Mission

3.5. L'impact de la politique immobilière de l'État via la construction immobilière ou la cession de terrains à fins d'artificialisation est indéterminé, représentant un montant annuel de 2,1 Md€

La gestion du parc immobilier de l'État et l'appui aux services de l'État et de ses établissements dans leur politique immobilière fait l'objet d'une stratégie, rappelée dans le document de politique transversale « *La politique immobilière de l'État* » annexé au PLF 2025. **Cette stratégie se déploie selon quatre axes, qui n'intègrent pas la sobriété foncière dans leurs objectifs :**

- ◆ une meilleure connaissance et la valorisation du patrimoine immobilier ;
- ◆ la rationalisation et l'optimisation de la gestion immobilière ;
- ◆ la modernisation du parc et l'amélioration de sa performance énergétique ;
- ◆ la professionnalisation de la fonction immobilière au sein de l'État.

Cette stratégie est complétée par une feuille de route « *Transition énergétique de l'immobilier de l'État* », élaborée en 2018, qui se concentre sur la performance et la transition énergétique du parc immobilier de l'État, sans disposer de mesure portant sur l'artificialisation.

Cette feuille de route est en cours de refonte, sous le pilotage de la Direction de l'immobilier de l'État, sur la base d'un périmètre élargi à la transition écologique, prenant en compte les enjeux de biodiversité via la préservation de la consommation des sols et la réalisation de travaux de renaturation.

Concernant les soutiens publics identifiés dans le cadre du présent exercice, la mission note que :

- ◆ les crédits budgétaires concaténés au sein du document de politique transversale annexé au PLF ne permettent pas de séparer les dépenses relatives à des opérations de construction immobilière des dépenses d'acquisitions de bâtiments, ni a fortiori d'isoler la part de dépenses abondant des opérations de construction sur sols non artificialisés ;
- ◆ les données du document de politique transversale, ainsi que celles transmises à la mission par la DIE, relatives aux dépenses patrimoniales liées aux cessions de terrains, ne permettent pas d'identifier les cessions à prix décotés ayant conduit à des opérations d'artificialisation.

En raison de l'impossibilité d'isoler aisément les impacts de la politique immobilière de l'État sur l'artificialisation des sols au titre de la construction immobilière, la mission considère donc que l'impact sur la biodiversité des 2,1 Md€ qu'elle a identifié est indéterminé.

3.6. Les dépenses fiscales foncières à revoir en priorité représentent 10,6 M€ mais les informations relatives aux collectivités locales n'ont pas été recensées intégralement

Au sein des 713,0 M€ de dépenses fiscales liées à la fiscalité foncière recensées, la mission identifie 10,6 M€ de dépenses à revoir en priorité (cf. tableau 13), au titre de l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par l'exonération de TFPB pour les immeubles à caractère social. Une quote-part « *artificialisante* » de 20 % a été appliqué, conformément à la méthodologie présentée en 3.1.

Annexe VI

Tableau 13 : Cotation des dépenses fiscales liées à la fiscalité foncière

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	Dépenses fiscales	31,0	0%	0	0
Exonération en faveur des immeubles à caractère social	Dépenses fiscales	53,0	20%	10,6	0
Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	Dépenses fiscales	126,0	0%	0	0
Exonération des immeubles situés dans une zone de développement prioritaire (ZDP) et rattachés à un établissement implanté dans une ZDP pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	Dépenses fiscales	0,0	0%	0	0
Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	Dépenses fiscales	35,0	0%	0	0
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	Dépenses fiscales	156,0	0%	0	0
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2024 dans un QPV	Dépenses fiscales	1,0	0%	0	0
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	Dépenses fiscales	5,0	0% ⁹¹	0	0
Exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires	Dépenses fiscales	306,0	0%	0	0
Total	-	713,0	-	10,6	0,0

Source : Mission.

⁹¹ Cette aide n'est pas considérée comme dommageable pour la biodiversité, au titre de son absence d'impact direct en termes d'artificialisation. Dans le cadre d'une analyse complémentaire, qui reste à mener, sur les aides à la consommation, l'impact de celle-ci sur la consommation de papier pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

3.7. Près de 70 % des 8,3 Md€ de soutiens publics au développement des territoires et à l'investissement des collectivités ont un impact sur la biodiversité qui n'a pu être déterminé par manque de données sur les actions soutenues et 166,2 M€ sont considérés comme à revoir en priorité

Au sein des 8,3 Md€ de crédits budgétaires et de dépenses fiscales correspondant aux interventions de l'État en matière de développement de certains territoires et de soutien aux investissements des collectivités, la mission a recensé 166,2 M€ de soutiens à revoir en priorité et 5,7 Md€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé par manque de données (cf. tableau 14).

Au sein des dépenses budgétaires du programme 112, la mission identifie 223,2 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, en l'absence de données sur l'impact en termes d'artificialisation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de l'action de l'ANCT, des mesures financées dans le cadre des contrats de ruralité et des restes à payer des projets mis en œuvre dans le cadre du pacte État-métropoles.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 119, la mission identifie :

- ◆ 57,9 M€ de crédits à revoir en priorité, liés aux dotations de décentralisation versées aux collectivités au titre des ports maritimes et des aéroports ;
- ◆ 3 429,9 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, en raison du manque de données relatives à l'artificialisation des actions financées par les collectivités (cf. 2.4) au titre de :
 - la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) ;
 - les dotations générales de décentralisation des communes, départements et régions ;
 - la dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel ;
 - les dotations de décentralisation au titre de la gestion du domaine public fluvial, ainsi que de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 123, la mission identifie :

- ◆ 93,3 M€ de crédits à revoir en priorité, principalement au titre :
 - du financement à hauteur de 50 % de l'action « *logements* » de logements sociaux, auxquels une quote-part artificialisante de 20 % a été appliquée ;
 - et des dépenses au titre de la continuité territoriales, au titre du soutien au trafic aérien ;
- ◆ 375,4 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé par manque de données concernant les projets mis en œuvre, au titre :
 - des opérations contractualisées au sein des contrats de convergence et de transformation (CCT) et du contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie ;
 - des projets dans le cadre du Plan séisme Antilles et de la construction d'abris anticycloniques en Polynésie française ;
 - des dotations de construction et d'équipement de certaines collectivités d'outre-mer ;
 - du fonds exceptionnel d'investissement.

Annexe VI

Au sein des dépenses budgétaires du programme 162, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité. Elle relève toutefois 19,5 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets mis en œuvre au titre des plans d'investissement pour la Corse, du Plan littoral 21 et du Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 364, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité. Elle a toutefois identifié 125,9 M€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets mis en œuvre au titre du soutien aux actions de développement local et au développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts. Par ailleurs, l'impact des 48,0 M€ de crédits relatifs au développement du numérique dans le cadre du plan France très haut débit est inconnu dans l'état actuel des connaissances scientifiques.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 380, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité.

Au sein des dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer, la mission a identifié :

- ◆ 15,0 M€ de dépenses fiscales à revoir en priorité à la biodiversité, au titre des dispositifs de soutien à l'investissement locatif dans certaines collectivités d'outre-mer, à qui il a été appliqué une quote-part « *artificialisante* » de 20 % ;
- ◆ 1 443,0 M€ de dépenses fiscales dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets soutenus par l'intermédiaire de plusieurs dispositifs de crédits ou de réduction d'impôts pour les investissements en Corse ou dans les départements d'outre-mer.

Annexe VI

Tableau 14 : Cotations des dépenses territoriales, des aides à l'investissement des collectivités et des dépenses fiscales territoriales spécifiques

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		338,5		-	333,5
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) section locale	Dépenses budgétaires	130,8	Indéterminée	-	130,8
Action 12- FNADT section générale	Dépenses budgétaires	110,3	Indéterminée	-	110,3
Action 13 - Soutien aux Opérateurs	Dépenses budgétaires	90,1	Indéterminée	-	90,1
Action 14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropole	Dépenses budgétaires	7,3		-	2,3
<i>Prime d'aménagement du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>5,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Contrats de ruralité</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>1,7</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>1,7</i>
<i>Pacte État-métropoles</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>0,6</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>0,6</i>
Programme 119 : Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	Dépenses budgétaires	4 015,3		60,8	3 446,2
Action 01 - Soutien aux projets des communes et groupement des communes	Dépenses budgétaires	1 797,2		-	-
<i>Dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>915,7</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>915,7</i>
<i>Dotation politique de la ville (DPV)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>127,8</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>549,4</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>549,4</i>
<i>Dotation forfaitaire titres sécurisés</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>100,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation "régisseurs de police municipale" (IRPM)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>0,3</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation communale d'insularité</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>4,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation aménités rurales</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>100,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Plan Marseille en grand</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>32,7</i>	<i>0 %</i>	-	-
Action 02 - Dotation générale de décentralisation des communes	Dépenses budgétaires	123,3	Indéterminée	-	123,3
Action 03 - Soutien aux projets des départements et des régions	Dépenses budgétaires	154,9	Indéterminée	-	154,9
Action 04 - Dotation générale de décentralisation des départements	Dépenses budgétaires	265,5	Indéterminée	-	265,5
Action 05 - Dotation générale de décentralisation des régions	Dépenses budgétaires	1 298,0	Indéterminée	-	1 298,0
Action 06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	Dépenses budgétaires	265,6		-	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
<i>Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbain (ACOTU)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	87,9	0 %	-	-
<i>Concours particulier en faveur des ports maritimes</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	53,5	100 %	53,5	-
<i>Concours particulier en faveur des aérodromes</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	4,4	100 %	4,4	-
<i>Concours particulier pour les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	88,4	0 %	-	-
<i>Concours particulier relatif au domaine public fluvial</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2,9	Indéterminée	-	2,9
<i>Dotation de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TPFB)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	19,2	0 %	-	-
<i>Dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	9,3	Indéterminée	-	9,3
<i>Action 09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	110,9	Indéterminée	-	110,9
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer		770,6		93,3	375,4
<i>Action 01 - Logement</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	193,8	10 %	19,4	-
<i>Action 02 - Aménagement du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	154,2		-	-
<i>Opérations contractualisées</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	132,0	Indéterminée	-	132,0
<i>Programme national d'assistance technique inter-fonds Europ'Act</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	0,1	0 %	-	-
<i>Fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1,3	0 %	-	-
<i>Plan séisme Antilles</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2,0	Indéterminée	-	2,0
<i>Abris anticycloniques en Polynésie française</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	0,4	Indéterminée	-	0,4
<i>Actions dans le domaine de l'environnement</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	3,4	0 %	-	-
<i>Tourisme en outre-mer</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	0,4	100 %	0,4	-
<i>Actions en faveur du développement économique</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1,6		-	-
<i>... subvention à l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (ADRAF)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1,0	Indéterminée	-	1,0
<i>... Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	0,6	0 %	-	-
<i>Recherche, études et évaluation</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	1,0	0 %	-	-
<i>Convention de fonctionnement du Contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	12,0	Indéterminée	-	12,0

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 03 - Continuité territoriale	Dépenses budgétaires	73,5		-	-
<i>Fonds de continuité territoriale</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	62,1	100 %	62,1	-
<i>Desserte maritime et aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	6,5	100 %	6,5	-
<i>Desserte aérienne de Wallis-et-Futuna</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2,9	100 %	2,9	-
<i>Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) et dispositifs connexes</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	2,0	100 %	2,0	-
Action 06 - Collectivités territoriales	Dépenses budgétaires	237,9		-	-
<i>Dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	15,0	Indéterminée	-	15,0
<i>Dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	42,2	Indéterminée	-	42,2
<i>Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (DSCEES)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	19,9	Indéterminée	-	19,9
<i>Dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	11,8	Indéterminée	-	11,8
<i>Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	7,6	Indéterminée	-	7,6
<i>Subvention exceptionnelle accordée à un syndicat mixte</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	20,0	0 %	-	-
<i>Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - dotation territoriale d'investissement des communes</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	9,1	Indéterminée	-	9,1
<i>Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	45,2	Indéterminée	-	45,2
<i>Dotations spécifiques</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	56,5	0 %	-	-
<i>Autres dotations</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	10,6	0 %	-	-
Action 07 - Insertion économique et coopération régionales	Dépenses budgétaires	1,0	0 %	-	-
Action 08 - Fonds exceptionnel d'investissement	Dépenses budgétaires	77,3	Indéterminée	-	77,3
Action 09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	Dépenses budgétaires	33,0	0 %	-	-
Programme 162 - Interventions territoriales de l'État	Dépenses budgétaires	33,2		-	19,5
Action 02 - Eau-Agriculture en Bretagne	Dépenses budgétaires	1,9	0 %	-	-
Action 04 - Plans d'investissement pour la Corse	Dépenses budgétaires	3,8	Indéterminée	-	3,8
Action 08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	Dépenses budgétaires	4,2	0 %	-	-
Action 09 - Plan littoral 21	Dépenses budgétaires	4,2	Indéterminées	-	4,2
Action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	Dépenses budgétaires	11,5	Indéterminée	-	11,5

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	Dépenses budgétaires	0,7	0 %	-	-
Action 12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	Dépenses budgétaires	2,0	0 %	-	-
Action 13 - Plan Sargasses II	Dépenses budgétaires	4,8	0 %	-	-
Programme 364 - Cohésion		178,9		-	125,9
Action 07 - Cohésion territoriale	Dépenses budgétaires	178,9		-	-
<i>Soutien aux actions de développement local</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>80,9</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>80,9</i>
<i>Développement du numérique sur l'ensemble du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>48,0</i>	<i>Inclassable</i>	-	-
<i>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>45,0</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>45,0</i>
<i>Aide au développement d'une offre de tourisme durable</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>5,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
Programme 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires		1 122,0		-	-
Action 01 - Performance environnementale	Dépenses budgétaires	489,5	0 %	-	-
Action 02 - Adaptation des territoires au changement climatique	Dépenses budgétaires	199,0	0 %	-	-
Action 03 - Amélioration du cadre de vie	Dépenses budgétaires	433,4	0 %	-	-
Dépenses fiscales					
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	21,0	0 %	-	-
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales.	Dépenses fiscales	8,0	Indéterminée	-	8,0
Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	Dépenses fiscales	831,0	Indéterminée	-	831,0
Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	323,0	Indéterminée	-	323,0
Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	182,0	Indéterminée	-	182,0

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	110,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	Dépenses fiscales	84,0	Indéterminée	-	84,0
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	Dépenses fiscales	26,0	20 %	5,2	-
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Dépenses fiscales	17,0	20 %	3,4	-
Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	Dépenses fiscales	15,0	Indéterminée	-	15,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER intermédiaire outre-mer	Dépenses fiscales	11,0	20 %	2,2	-
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Dépenses fiscales	6,0	20 %	1,2	-
Exonération, sur agrément, des bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	1,0	0 %	-	-
Abattement sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	13,0	0 %	-	-
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	Dépenses fiscales	20,0	0 %	-	-
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	Dépenses fiscales	198,0	0 %	-	-

Annexe VI

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	Dépenses fiscales	15,0	20 %	3,0	-
Total		8 344,5	-	166,2	5 727,2

Source : Mission.

3.8. 8 % des financements recensés pour l'aménagement du territoire sont à revoir en priorité mais l'impact de 28 % d'entre eux n'a pu être déterminé par manque de données

Dans le cadre des soutiens publics à l'aménagement du territoire, notamment via l'action publique en matière de logements, de mobilité, de développement territorial et de soutien à l'investissement aux collectivités, la mission a recensé (cf. tableau 15) :

- ◆ 34,7 Md€ de soutiens publics, qui ne comprennent pas l'ensemble des soutiens apportés par les opérateurs et établissements publics ainsi que ceux des collectivités territoriales ;
- ◆ **2,7 Md€ de soutiens, soit 8 % du total identifié, qui ont un impact dommageable pour la biodiversité, au titre de l'artificialisation des sols** principalement, dont 1,5 Md€ au titre de la construction d'infrastructures et 0,9 Md€ au titre des dépenses fiscales de soutien à la politique de l'habitat et du logement ;
- ◆ **9,6 Md€ de soutiens, soit 28 % du total identifié, dont l'impact sur la biodiversité n'a pu être déterminé, par manque de données** concernant les projets ou actions soutenus par ces financements, ou leur impact sur l'artificialisation, dont :
 - 4,1 Md€ de crédits budgétaires de soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités territoriales ;
 - 2,1 Md€ de crédits budgétaires relatifs au développement du patrimoine immobilier de l'État (acquisition et construction) ;
 - 1,4 Md€ de dépenses fiscales d'aides au développement des territoires ;
 - 1,2 Md€ de crédits budgétaires relatifs à l'entretien et au développement d'infrastructure, hors infrastructures énergétiques.

Annexe VI

Tableau 15 : Cotation de l'impact des financements à l'aménagement du territoire sur la biodiversité

Financement	Financement annuel moyen (M€)	À approfondir en priorité (M€)	Part de financement à revoir en priorité	À approfondir (M€)	Part de financement à l'impact indéterminé
Fonds européens	1 295,8	-	0 %	254,8	20 %
<i>FEDER</i>	1 295,8	-	0 %	254,8	20 %
Dépenses budgétaires/fonds de concours/affectation de produits	20 636,2	1 747,3	8 %	7 478,2	36 %
<i>dont politique de l'habitat et du logement</i>	1 893,8	81,3	4 %	64,3	3 %
<i>dont programmes d'acquisition/construction immobiliers</i>	2 084,2	-	0 %	2 084,2	100 %
<i>dont entretien et développement des infrastructures (hors énergie)</i>	10 199,6	1 514,9	15 %	1 245,9	12 %
<i>dont soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités</i>	6 458,5	151,2	2 %	4 083,8	63 %
Dépenses fiscales et allègements de charge	12 813,1	938,4	7 %	1 852,1	14 %
<i>dont soutien au logement</i>	10 205,0	912,8	9 %	400,0	4 %
<i>dont fiscalité foncière</i>	713,0	10,6	1 %	-	0 %
<i>dont aides territoriales au développement</i>	1 886,0	15,0	1 %	1 443,0	77 %
<i>dont cessions immobilières décotées</i>	9,1	-	0 %	9,1	100 %
Total	34 745,1	2 685,7	8 %	9 585,1	28 %

Source : Mission.

4. La mission formule des recommandations pour mieux connaître et suivre l'impact des soutiens publics en matière d'artificialisation et relève des pistes d'orientations des soutiens budgétaires et fiscaux à étudier dans l'objectif de la mise en œuvre de la politique du ZAN

La diminution de l'artificialisation des sols devra s'accompagner d'une réduction de la construction de logements neufs sur des zones non artificialisées et par une densification des nouvelles constructions, ce à quoi la loi ZAN est censée répondre. Au-delà de ses modalités de mise en œuvre, l'atteinte de l'objectif ZAN repose sur un modèle économique durable et des financements appropriés pour les collectivités locales, principales actrices de l'aménagement du territoire. Le ZAN, en mettant fin à l'étalement urbain, entraîne un changement de paradigme de l'aménagement et de l'urbanisme, qui appelle des changements profonds dans les manières de financer les collectivités alors que le système de financement des collectivités n'a pas été conçu dans un cadre de sobriété foncière. La loi « Climat et Résilience » identifiait déjà les difficultés de financement du ZAN et prévoyait, dans les six mois suivant l'adoption de la loi, la publication par le Gouvernement d'un rapport relatif à la fiscalité de l'urbanisme, du logement et de la construction, ainsi que sur les outils de maîtrise foncière à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre le ZAN.

4.1. L'amélioration de la connaissance et le suivi de l'impact en termes d'artificialisation des soutiens publics au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire repose sur la mise en place d'indicateurs et de méthodologies transparentes au niveau de tous les acteurs de l'aménagement du territoire

Le manque de données concernant l'artificialisation des sols causée par les activités soutenues par la puissance publique a été à l'origine du classement par la mission de nombreux soutiens publics comme ayant un impact indéterminé sur la biodiversité. Elle appelle en conséquence la mission à formuler plusieurs propositions destinées à enrichir le chiffrage et le pilotage de ces soutiens.

Plusieurs opérateurs de l'État et organismes publics financent des projets d'aménagement du territoire (cf. 3.3 et 3.4), notamment en matière d'infrastructures et de logements, par voie de subventions pour charge de service public ou sur ressources propres.

Compte tenu de la pluralité des situations concernant les opérateurs, tant dans leurs structures de financement, que dans leurs missions et moyens, la capacité d'évaluation de leurs actions ne pourrait être mieux maîtrisées que par eux-mêmes. Comme demandé dans la loi de finances initiale pour 2024⁹², la **mission considère pertinent de demander aux établissements publics identifiés dans les filières d'intérêt de réaliser un exercice de budget vert comprenant un axe biodiversité, et la prise en compte de l'artificialisation en son sein.** Cette évaluation devrait se faire sur la base d'une méthodologie commune à l'ensemble de la sphère publique.

Cette unicité de la méthode de cotation faciliterait d'une part la comparaison entre actions financées entre différents acteurs, et d'autre part concernant les actions co-financées (par exemple avec des financements européens ou des financements par les collectivités territoriales), la réalisation d'un unique travail de cotation.

⁹² Article 206 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Les dotations aux collectivités constituent également une part significative des financements à impact indéterminé relevés par la mission. Tout comme pour les opérateurs, il est attendu de la part des collectivités, d'élaborer un budget vert couvrant leurs dépenses d'investissement, couvrant pour la première fois au titre de l'exercice 2025 une cotation selon un axe biodiversité. **La mission recommande de veiller à l'inclusion dans cet exercice des soutiens publics apportés aux projets d'aménagements via les marges de manœuvre à disposition des collectivités territoriales** (cf. encadré 6).

Concernant la méthodologie à mettre en œuvre, I4CE et CDC Biodiversité ont publié un guide à destination des régions⁹³, tout comme l'ONB a travaillé sur une cotation sur le budget de l'État. Si la mission ne préconise pas l'une ou l'autre des méthodes, elle appelle à en choisir une seule, et à la décliner sur l'ensemble des collectivités pour que les résultats puissent être agrégés, et leurs évolutions suivies dans le temps. Pour parvenir à cela, la mission recommande **la publication de la méthodologie de l'ONB et le lancement d'un groupe d'étude pour l'adapter le cas échéant aux enjeux territoriaux**.

L'impact négatif sur la biodiversité des activités d'aménagement du territoire se matérialise à titre principal sur la pression liée à l'artificialisation des sols. Il n'existe pas à ce jour d'indicateur permettant d'évaluer les surfaces artificialisées via des projets soutenus par les pouvoirs publics. Afin de maîtriser au mieux l'impact des soutiens publics, et de suivre l'atteinte des objectifs que la France s'est fixée dans le cadre du ZAN, la mission recommande la mise en place d'un **indicateur de suivi de l'artificialisation entraînée par les projets d'aménagements soutenus par les pouvoirs publics**. Cet indicateur couvrirait a minima les champs suivants :

- ◆ les projets co-financés par le FEDER (cf. 2.1) ;
- ◆ la politique immobilière de l'État (cf. 2.2.2 et 2.3.4) ;
- ◆ les grands projets d'investissements de l'État pilotés par le SGPI (cf. 1.3.2) ;
- ◆ les projets contractualisés entre l'État et les collectivités, via les contrats de plan État/région (CPER), les contrats de plan interrégionaux État/régions (CPIER), les contrats de réussite et de transition écologique (CRTE) et les contrats de convergence et de transformation (CCT) ;
- ◆ les projets d'aménagement financés par les collectivités via les dotations versées par l'État (cf. 2.4).

Les modalités concrètes de mise en place de cet indicateur pourraient utilement être abordée dans le cadre d'une future mission inter-inspection portant sur l'artificialisation, la mise en œuvre de la politique du ZAN et ses évolutions. Cet indicateur pourrait par ailleurs être intégré à l'exercice budgétaire, en faisant l'objet d'une partie dédiée au sein du jaune budgétaire portant sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement de l'amélioration de l'offre de logement, et au sein du document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État.

La mission appelle par ailleurs à intégrer dans l'évaluation des politiques du logement l'ampleur des soutiens publics résultant des dispositifs fiscaux non classés comme des dépenses fiscales, qui ne font pas l'objet de chiffrage sur une base annuelle (cf. encadré 4). Les dépenses relevées par la mission, qui ne couvrent pas l'ensemble du périmètre de la fiscalité de la construction, du logement et de l'aménagement du territoire, sont susceptibles de concourir à la réalisation de projets artificialisant des surfaces, néfastes à la biodiversité.

Une prochaine mission sur l'artificialisation des sols et les évolutions de la politique du ZAN pourrait notamment s'intéresser à la mise en œuvre et aux enjeux suscités par ces différentes propositions que la mission n'a pu expertiser dans le calendrier qui lui était imparti.

⁹³ Évaluation environnementale du budget des régions annexe méthodologique : biodiversité, Dossier de la MEB, juin 2023.

4.2. Le renforcement de la conditionnalité des aides au logement et des dotations d'aides à l'investissement des collectivités, ainsi que l'adaptation des fiscalités du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire sont essentiels pour atteindre les objectifs du ZAN

4.2.1. Les aides au logement et la fiscalité de la construction et de l'aménagement du territoire pourrait être révisée pour prendre en compte l'impact des projets soutenus en matière d'artificialisation

Au-delà de l'exercice de complétion du chiffrage des soutiens publics via une revue de la fiscalité du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire, la mission recommande par ailleurs le lancement d'une mission spécifique à l'évaluation de l'impact et les évolutions nécessaires à apporter à ces fiscalités pour favoriser l'atteinte des objectifs du ZAN. Il pourrait notamment être étudié la révision de ces fiscalités pour mettre en place **un principe réservant pour tout ou partie les abattements et exonérations fiscales aux opérations non artificialisantes**. À titre d'exemple, la révision des dispositifs suivants, dont tous n'ont pu être chiffré en montant par la mission (cf. encadré 4), pourrait être étudiée :

- ◆ les exonérations permanentes de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque, les installations et bâtiments de toute nature affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation et les mâts des éoliennes ;
- ◆ les exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de deux ans des nouvelles constructions à usage d'habitation ;
- ◆ les exonérations de taxe d'aménagement et de taxe d'archéologie préventive pour les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement pour le logement locatif social ;
- ◆ les crédits d'impôts pour les investissements productifs en Corse et dans les territoires d'outre-mer.

En complément, une réflexion apparaît nécessaire sur la protection des espaces fonciers non bâtis, via une réforme de la fiscalité du foncier, qui veillerait à rééquilibrer le rendement foncier de ces espaces, pour lutter contre l'incitation à l'artificialisation.

Parmi les soutiens publics recensés, **la mission a par ailleurs identifié différents dispositifs d'aide au logement (cf. 3.4) pour lesquels l'introduction de conditions relatives à l'artificialisation, ou d'orientations dirigées vers l'atteindre des objectifs du ZAN pourrait être étudiée :**

- ◆ les dispositifs de prêt à taux zéro et de prêt à taux zéro renforcé qui financent des opérations de constructions à hauteur de 35 % (quote-part « *artificialisante* », cf. 3.1) ;
- ◆ les dispositifs Pinel, Scellier, Censi-Bouvard, Perissol et Robien, qui financent des opérations de constructions à hauteur de 20 % ;
- ◆ le Fonds national des aides à la pierre, qui finance des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur de 20 % ;
- ◆ les dispositifs d'épargne (livrets A, livrets de développement durable, livret d'épargne populaire, livrets bleus, livrets jeunes) et d'épargne logement qui financent des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur respectivement de 5 % et 20 %.

Les implications de telles évolutions en matière d'accès aux logements, notamment en raison d'une éventuelle limitation de logements éligibles, n'ont pu être étudiées par la mission et devraient faire l'objet d'une étude approfondie. Cette étude serait par ailleurs l'occasion d'étudier conjointement les dispositifs de lutte contre la vacance des logements.

4.2.2. Les modalités de soutien à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales pourrait être révisées pour prendre en compte le respect du ZAN

Enfin, concernant les soutiens apportés par l'État à l'investissement des collectivités territoriales⁹⁴ malgré des objectifs de soutien à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert⁹⁵, la DETR et la DSIL sont les seules dotations qui permettent explicitement⁹⁶ aux services des préfectures, responsables de l'attribution des subventions aux projets déposés par les collectivités, de prendre en compte le caractère écologique des projets pour fixer le taux de subvention. **Cette possibilité pourrait être ouverte aux autres dotations et être assortie de conditions complémentaires relatives à l'impact des projets en matière d'artificialisation ou à l'intégration des objectifs du ZAN dans les plans d'aménagement du territoire des collectivités.**

Par ailleurs, les critères utilisés pour la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ne prennent pas explicitement en compte les enjeux de limitation de l'artificialisation, voire peuvent être perçus comme antagonistes. À titre d'exemple, la mission relève que le montant de la DGF pour les départements prend en compte des critères démographiques tels que la population du département, majorée d'un habitant par résidence secondaire⁹⁷, ou encore la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental⁹⁸. Il pourrait être opportun **d'étudier une adaptation des modalités de financement des dépenses de fonctionnement des collectivités dans le cadre d'une mission inter-inspections** portant sur la mise en œuvre du ZAN.

Ces modalités de prise en compte de l'artificialisation pourraient être étendues à certaines recettes fiscales : ainsi, sans qu'il ne soit nécessaire de l'augmenter, **il pourrait être étudié l'opportunité de confier le produit des taxes sur les terrains rendus constructibles aux acteurs de la sobriété foncière et de la renaturation** (établissements publics fonciers compétents et aux agences de l'eau).

⁹⁴ Composés de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), de la dotation politique de la ville et de la section globale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). La section locale du FNADT est établie sur une base pluriannuelle dans le cadre des contrats de plan entre l'État et les collectivités.

⁹⁵ De 15 % pour le FNADT à 30 % pour la DSIL.

⁹⁶ Circulaire « *Instruction relative aux règles d'emploi de la DETR, de la DSIL, de la DSID, de la DPV et du FNADT* » du 23 février 2024.

⁹⁷ Article L.3334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁹⁸ Article R.3334-3-1 du CGCT.