

# SOLS VIVANTS

MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SOLS DANS L'AMÉNAGEMENT

Sous la direction de Jean-Baptiste Butlen, Pauline Sirot et Mathurin Basile



PARENTHÈSES

Les moteurs de l'artificialisation des sols sont en partie économiques. À l'heure du ZAN et de la nécessaire protection des sols, le modèle économique de l'aménagement est à repenser. Les articles de Guillaume Sainteny et de la Cour des comptes (Guilhem Blondy, Claire Falzone et Alexandre Jehan) apportent à cet égard deux éclairages complémentaires.

Le différentiel de prix<sup>1</sup> entre les espaces naturels, agricoles ou forestiers d'une part et les espaces urbanisés d'autre part incite les propriétaires à céder leurs fonciers nus comme terrains constructibles pour réaliser une plus-value. Pour l'aménageur, les opérations de renouvellement urbain ou de recyclage des friches sont plus coûteuses que les projets en extension urbaine, et ces dépenses supplémentaires ne sont généralement pas compensées par des recettes équivalentes, en particulier dans les secteurs les moins attractifs ; les opérations de renaturation des sols sont également structurellement déficitaires. Enfin, la part prépondérante de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les recettes de la fiscalité locale directe encourage les maires à ouvrir des espaces à l'urbanisation, dans l'espoir d'accueillir de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Ces modèles économiques doivent s'adapter.

Pour accompagner la mise en œuvre de la réforme, l'État (avec le Fonds vert), certaines collectivités, et plusieurs opérateurs (notamment les établissements publics fonciers et les Agences de l'eau) ont déployé des subventions, notamment pour financer le recyclage des friches ainsi que la renaturation.

La fiscalité pourrait également envoyer un signal-prix aux acteurs économiques, ou générer des recettes qui seraient affectées aux interventions favorables à l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols<sup>2</sup>.

Enfin, la raréfaction du foncier constructible pourrait aggraver l'inflation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti, alors que les prix des terrains à bâtir ont déjà presque triplé entre 2000 et 2018<sup>3</sup>. Ce poids du foncier, qui représente jusqu'à la moitié des dépenses d'aménagement, plaide très fortement en faveur de mécanismes de régulation : création de zones d'aménagement différé, constitution de réserves foncières, le cas échéant en ayant recours aux établissements publics fonciers, qui mobilisent la taxe spéciale d'équipement...

Le projet de loi logement en cours d'examen au parlement propose, à titre expérimental, de mobiliser le droit de préemption urbain pour concourir à la régulation des marchés fonciers et immobiliers.

Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur  
à l'aménagement durable de la DGALN

1. Les prix médians des terrains à bâtir sont en moyenne en 2020 de 45 €/m<sup>2</sup> pour l'espace à « dominante rurale », 90 €/m<sup>2</sup> pour le « périurbain » et 130 €/m<sup>2</sup> pour les « pôles ». À comparer à un prix moyen de 6000 €/ha des terres agricoles et près libres (soit 0,6 €/m<sup>2</sup>).

2. Cerema, *Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier*, 2021.

3. Étude de l'association Notaires de France, avril 2020.

## QUEL MODÈLE ÉCONOMIQUE POUR LES SOLS APRÈS LE ZAN ?

GUILLAUME SAINTENY

Certains esprits se plaignent de la rareté des réformes systémiques. Celle dite du « ZAN », instituée par les lois de 2022 et 2023, en est assurément bien une. Ce nouveau paradigme règle-t-il pour autant tous les problèmes relatifs à l'artificialisation des sols ? Probablement pas même s'il faut saluer son ambition.

En effet, le ZAN n'implique pas une absence totale d'artificialisation nette des sols puisqu'un certain nombre d'artificialisations de fait ne seront pas considérées comme des artificialisations en droit.

Dès lors, même si la réforme du ZAN atteint ses objectifs, il restera bel et bien un marché de l'artificialisation d'espaces naturels et agricoles. Et sur ce marché, même s'il est régulé, l'offre et la demande et les prix resteront des facteurs majeurs. Le ZAN apparaît donc, pour l'instant, comme une réforme inachevée. Une réforme juridique qui ne comporte pas de volet fiscal et qui mettra fin à un modèle économique sans en prévoir un autre.

### Une fiscalité de l'urbanisme à repenser au regard des objectifs du ZAN

La fiscalité de l'urbanisme s'est construite par couches successives, de façon pas toujours cohérente et pour répondre aux « besoins » apparus au fur et à mesure. Elle n'a pas été créée dans le but d'une gestion économe du foncier. Aujourd'hui, le processus ZAN entrant peu à peu en application, la persistance de dispositions fiscales qui encouragent l'artificialisation des sols semble contradictoire avec le but poursuivi. Certaines d'entre elles mériteraient d'être réexaminées. Cela pourrait notamment se faire en modifiant les taux des taxes existantes, en les modulant de façon géographique, en diminuant leurs exonérations ou les abattements contraires à l'objectif recherché et en réduisant nettement la fiscalité du foncier non bâti.

Un certain nombre de taxes sont calculées sur une valeur forfaitaire. Ce mode de taxation n'incite pas à l'usage économe des sols. L'application de taux croissants en fonction de la surface occupée inciterait davantage à économiser l'espace. Par exemple, la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) est basée sur le chiffre d'affaires par mètre carré. Un taux croissant avec la surface au sol inciterait à une utilisation plus parcimonieuse des terres.

La fiscalité de l'urbanisme ne semble pas modulée géographiquement de façon assez fine. Par exemple, le taux de la Tascom ne diffère pas selon le lieu d'implantation des grandes surfaces. Cela favorise leur installation en périphérie où le foncier est moins cher. Et cela induit une artificialisation additionnelle puisqu'on ne peut souvent s'y rendre qu'en automobile, d'où nouvelles voiries, ronds-points, parkings, accroissement de

l'imperméabilisation, etc. Il semblerait pourtant possible de différencier le taux de la Tascom de façon géographique, en le diminuant notablement pour les implantations intra-urbaines et en l'accroissant nettement pour les installations périurbaines.

Depuis 2012, les communes et intercommunalités peuvent faire varier les taux de la taxe d'aménagement (TA) d'un secteur à l'autre de leur territoire. Cela permet de favoriser la densification en centre-ville, la reconstruction de la ville sur la ville, la requalification de friches urbaines, par l'institution d'un taux minimal et de défavoriser l'étalement urbain, en instaurant un taux plus élevé en périphérie. Cette faculté pourrait être davantage utilisée.

Le versement pour sous densité, institué en 2012 mais supprimé depuis, pourrait être réinstauré. En renchérissant le coût des constructions peu denses, il apparaissait, en théorie, comme un outil idéal pour accompagner le ZAN. Une simulation de son application à l'ensemble de l'Île-de-France suggère qu'il permettrait de diminuer les surfaces urbanisées tout en augmentant les surfaces de plancher construites et en produisant plus d'un milliard d'euros de recettes par an<sup>1</sup>. Pour faciliter sa mise en œuvre qui peut se révéler technique, une ingénierie adaptée pourrait être apportée aux communes qui souhaiteraient l'instaurer.

De nombreux abattements existant sur des taxes portant sur des surfaces construites ou des processus d'artificialisation (abattement d'un tiers de la valeur locative pour le calcul de la CFE (cotisation foncière des entreprises) des aéroports, abattement de 50 % par mètre carré de la valeur pour la TA des entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale qui constitue une part notable de l'artificialisation des dernières années, etc.) pourraient être réexaminés<sup>2</sup>.

### La faiblesse de la rentabilité du foncier non bâti et ses effets sur l'artificialisation des sols

Le processus d'artificialisation résulte de la force de deux mécanismes régulateurs du foncier : le marché, d'une part, notamment les différences de valorisation entre prix de l'hectare de terrains à usage rural et prix de l'hectare de terrains à bâtir, et la réglementation, d'autre part, notamment le droit de l'urbanisme et le droit rural. Ces deux mécanismes se renforcent l'un l'autre pour accroître la différence de valorisation entre ces types de terrain.

La classification en U ou AU d'un terrain lui confère, certes, une valeur nettement plus élevée. Mais, à l'inverse, le droit rural conduit à minorer la valeur des terrains ruraux, notamment via le statut du fermage et les loyers de fermage réglementés. Le ZAN s'attaque au premier facteur en réduisant progressivement les possibilités d'artificialiser. Mais il n'a pas touché au second facteur, particulièrement important en France.

Les travaux universitaires montrent que l'urbanisation est freinée par la profitabilité de l'agriculture et lorsque le prix des terres agricoles est

1. Paolo Avner, Vincent Viguié, Stéphane Hallegatte, « Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction. Le Versement pour Sous-Densité », *Revue de l'OFCE*, n° 128, 2013/2, p. 341-364.

2. Guillaume Sainteny, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines*, n° 91, juillet 2018, p. 41-45.

élevé. La taxation des terres agricoles peut donc encourager ou désinciter à leur changement de destination. Si elle est importante, elle peut diminuer la rentabilité de l'agriculture ou du foncier non bâti et donc faciliter l'urbanisation des terres agricoles.

Précisément, la France se caractérise, à la fois, par des loyers de fermage bas, très en dessous de leur valeur de marché et de ceux pratiqués en Europe occidentale et par un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu.

Les loyers de fermage qui sont réglementés s'établissent en moyenne à 150 € /ha contre environ 300 € /ha dans les pays voisins (et plus de 550 € au Danemark et en Suisse ou plus de 800 € en Italie ou aux Pays-Bas). Les loyers de fermage français n'atteignent donc que la moitié de ce qu'ils devraient être en situation de marché.

En outre, malgré cette diminution de 50 % des loyers de fermage par l'État, les terres agricoles et leur revenu sont bien davantage taxés en France que dans les autres pays européens<sup>3</sup>. Le foncier non bâti acquitte plusieurs taxes indépendantes de ses revenus<sup>4</sup>. Ces taxes, à elles seules, rendent systématiquement négatif le rendement annuel après impôts du foncier non bâti, non productif de revenu. Outre celles-ci, les terres agricoles productives de revenus sont redevables, sur ceux-ci, de prélèvements<sup>5</sup> dont le taux annuel varie de 28,2 % à 75 %. Ces taux, additionnés aux taxes indépendantes du revenu, conduisent à un prélèvement global pouvant dépasser 100 % du revenu foncier non-bâti. Même lorsque le taux de taxation IR + PS est aux premières tranches (28,2 %, puis 47,2 %), le cumul avec les taxes indépendantes du revenu induit un taux de prélèvement global aboutissant à un rendement au mieux égal à l'inflation soit nul en euros constants. Cette rentabilité négative du non-bâti pousse ses détenteurs à l'artificialiser. De fait, on ne peut guère espérer qu'un agent économique détienne durablement un actif à rendement annuel négatif. À moyen terme, il ne peut conserver que les actifs dégageant une rentabilité minimale en euros constants.

Or, le prix d'un actif correspondant, en général, à la somme actualisée de ses revenus futurs, si le revenu des terrains agricoles est minoré ou si les terres sont fortement taxées, diminuant ainsi leur revenu après impôts, cela tire leur prix vers le bas et favorise leur artificialisation.

Cette situation, à laquelle s'ajoute l'action des Safer, aboutit, en effet, en France, à des prix des surfaces agricoles extrêmement bas. L'hectare agricole y vaut, en moyenne, 6 000 euros, contre 25 000 en Allemagne et au Royaume-Uni, 35 000 en Belgique et en Italie, 38 000 en Irlande, 73 000 aux Pays-Bas<sup>6</sup>. L'effet de ralentissement de l'urbanisation des terres agricoles quand leur prix est élevé ne peut donc jouer en France.

Cette situation se dégrade tendanciellement en France, avec des loyers de fermage qui augmentent moins vite que l'inflation et qui reculent d'environ 1,2 % par an en euros constants.

Cette évolution négative aurait pu être compensée par un allègement de la taxation des terres agricoles. Or, on a assisté au phénomène inverse. La taxation des terres agricoles s'est accrue par quatre biais, au moment même où leur rentabilité globale brute s'érodait : augmentation récurrente des taux de certaines taxes, revalorisation de valeurs locatives cadastrales, création de nouveaux impôts sur le foncier agricole et ses revenus, gel des barèmes de plusieurs impôts durant plusieurs années ne permettant pas leur ajustement en fonction de l'inflation. Il en résulte un effet de ciseau qui, peu à peu, a beaucoup diminué le revenu net de la terre et continue à le réduire.

Le cadre institué à partir de 1945 avait sa logique propre : faciliter l'accès à la terre pour les exploitants agricoles. La location à très bas prix du foncier agricole leur évitait d'avoir à supporter le coût de son acquisition et de sa détention. Elle leur permettait d'investir non plus dans le foncier mais dans la modernisation et l'intensification de leur exploitation.

Mais, aujourd'hui, ce mécanisme entraîne plusieurs inconvénients.

D'abord, l'extrême mécanisation et intensification des processus agricoles engendrent des effets négatifs sur les sols (tassements dus à des machines de plus en plus lourdes, facilitation du labour qui peut détruire les sols, érosion, excès parfois de produits chimiques dans les sols) comme sur les exploitations agricoles (poids de l'endettement résultant de l'équipement, coûts élevés des intrants, qui constituent un des éléments d'explication de la situation difficile de beaucoup d'exploitations). Une partie de la valeur ajoutée de l'agriculture qui allait auparavant à la terre et en France va, aujourd'hui, à des intrants importés, donc à l'étranger, favorise le déficit de la balance commerciale, finance la dégradation des sols et est captée par des acteurs qui, eux-mêmes, contribuent à l'artificialisation (grande distribution, logistique).

Ensuite, des loyers de fermage bas mais très taxés pénalisent le revenu des exploitants retraités, pourtant trois fois plus nombreux que ceux en activité. Après leur cessation d'activité, les agriculteurs conservent souvent la partie des terres dont ils sont propriétaires dans le but de compléter leur faible retraite par des revenus de fermage. Mais, puisque ces loyers après impôts sont très faibles, cela les incite à artificialiser ces terres pour financer leur retraite, plus qu'à les donner à bail rural. Comme on le dit couramment « l'urbanisation est la retraite des agriculteurs ». Le ZAN réduira leurs possibilités d'urbaniser. La hausse des revenus de fermage après impôts apparaît donc importante pour l'amélioration du revenu de ces agriculteurs retraités.

Surtout, le cumul d'une rémunération brute faible et en baisse et d'une taxation élevée et en hausse a fait entrer les terres agricoles françaises en zone de rendement négatif et n'incite pas à leur conserver un usage agricole. Leur artificialisation est donc devenue, la seule porte de sortie laissée à leurs détenteurs pour en tirer un revenu positif net. En effet, on peut difficilement à la fois, organiser réglementairement et fiscalement

3. Guillaume Sainteny, Louise Dupuis, « La taxation des terres agricoles en Europe. Approche comparative », Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), 2022.

4. Taxe sur le foncier non bâti, taxe pour frais de chambres d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux et droits annexes, IFI, taxes sur les assurances, etc.

5. Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux.

6. Eurostat, 2022.

le déclin de la valeur du foncier agricole et son rendement négatif et regretter que ses détenteurs tentent de sortir de cette double spirale déflationniste par la seule voie qui s'offre à eux pour parvenir à valoriser leur actif aux conditions du marché, après des décennies de pertes et de dépréciation de leur bien, imposées par le couple statut du fermage-fiscalité.

### Vers un nouveau modèle économique en faveur des sols et de l'environnement pour le foncier non bâti

Le modèle économique en vigueur, jusqu'ici, dans les faits, consistait, pour les propriétaires, à urbaniser, de temps en temps, un terrain, pour pouvoir, grâce à la plus-value réalisée, compenser leurs pertes annuelles sur le non-bâti et conserver les autres terres en rentabilité négative. Ce modèle n'était certainement pas favorable aux sols et à l'environnement. Mais il fonctionnait.

À partir de 2050 ou de 2031, voire avant, progressivement, ce modèle ne pourra perdurer. Si l'on devait résumer la situation résultant du ZAN aux 9 millions de détenteurs de foncier non bâti il conviendrait de leur dire : « À partir de maintenant, vous ne pouvez plus urbaniser et vous êtes obligés de conserver des actifs en perte structurelle (sauf à les vendre à un prix très inférieur à leur valeur de marché). » L'acceptation de ces nouvelles règles par cette population et notamment par les agriculteurs retraités est loin d'être certaine.

Lorsque le cadre relatif au fermage a été instauré en 1945 et la fiscalité du foncier agricole façonnée, les considérations relatives à l'artificialisation des sols, à l'environnement, au stockage de carbone, à la biodiversité n'existaient pas. Trois-quarts de siècle après, à l'heure où ces préoccupations sont devenues notables, il est singulier que ces dispositions ne soient pas au moins réinterrogées à leur aune. Pourtant, ces objectifs ne paraissent guère pris en compte lors des réformes de la taxation des terres agricoles. On n'en trouve pas trace, par exemple, dans les études d'impact du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, qui aboutissent à une augmentation de la taxation des terres agricoles et de leurs revenus, alors même que, durant le même quinquennat, un objectif de zéro artificialisation nette est inscrit dans la loi.

En tout état de cause, la poursuite de la coexistence d'une rémunération brute très faible de la terre et de sa taxation très élevée n'apparaît pas compatible avec l'objectif de ZAN ni avec une utilisation soutenable des sols.

Certes, même en cas de prix de l'hectare agricole plus élevé et de rendement légèrement positif du foncier non bâti, l'artificialisation demeurerait profitable. Mais une telle situation ne condamnerait pas les détenteurs de foncier non bâti à une double situation de perte : revenu annuel négatif

et moins-value de l'actif, ne leur laissant comme seule porte de sortie que l'artificialisation.

Face au départ à la retraite d'une très grande partie des exploitants agricoles, l'installation de nouveaux agriculteurs nécessite le portage du foncier rural par des investisseurs extérieurs, constante de la politique agricole française. Parallèlement, la transition écologique suppose l'investissement de capitaux patients dans les infrastructures naturelles<sup>7</sup>. Cela requiert d'attirer des investisseurs vers les terres agricoles et vers les milieux naturels en vue du maintien, de la restauration ou de l'augmentation des capacités de production de services écosystémiques, ce qui nécessite la mise en place d'un cadre fiscal stable et incitatif favorisant une rentabilité peut être faible mais minimale pour l'investisseur.

La fiscalité, par exemple sous forme d'une taxation supplémentaire des sols rendus constructibles, n'apparaît pas capable de combler les écarts de prix entre foncier agricole et foncier urbanisable, déterminants clés du processus d'artificialisation. Même une taxation à 80 % de la plus-value résultant de la constructibilité d'un terrain agricole ne le permettrait pas puisque, malgré elle, l'urbanisation demeurerait profitable<sup>8</sup>. En effet, elle n'empêcherait pas le vendeur de se défaire d'un actif en rentabilité négative pour un prix qui resterait supérieur à celui de la terre agricole. Et il y resterait incité, puisque le placement correct du produit, même faible, de cette vente lui rapporterait davantage que la poursuite de la détention du terrain agricole.

En outre, le calcul de la plus-value résultant de l'urbanisation est biaisé par plusieurs éléments. Une partie de celle-ci n'est pas due au changement de destination du sol concerné mais au prix de la terre agricole anormalement bas. Le calcul de la plus-value d'urbanisation devrait donc se faire sur la base du prix de marché du foncier agricole et non sur son prix administré. De plus, pour parvenir à une valeur économiquement signifiante, les moins-values précédentes du terrain lorsqu'il était non bâti devraient être déduites de la plus-value d'artificialisation et son montant annualisé en le divisant par la durée de détention du terrain.

En revanche, la puissance publique pourrait se fixer un but plus modeste et qui semble atteignable : empêcher que des détenteurs de foncier non bâti ne soient contraints d'artificialiser du fait de son rendement négatif.

Éviter une rentabilité négative des terrains agricoles peut se faire de trois façons : soit en augmentant les loyers bruts, soit en diminuant leur taxation et celle des terres agricoles soit en combinant les deux mesures.

Dans cette optique, si la fiscalité ne peut permettre d'égaliser les rentabilités annuelles ni les valeurs d'actifs des fonciers non bâtis et bâtis, elle pourrait faire en sorte que le non-bâti dégage un rendement après impôts positif d'environ 1 % en euros constants. Cela permettrait aux acteurs économiques de ne pas être obligés de se défaire d'un actif systématiquement en perte. En outre cela serait cohérent avec les souhaits des

<sup>7</sup>. Commission européenne, *Infrastructure verte - Renforcer le capital naturel de l'Europe*, Com 2013/0249 final. De plus, ce niveau de taxation serait probablement jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel.

<sup>8</sup>. De plus, ce niveau de taxation serait probablement jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel.

pouvoirs publics de favoriser un portage du foncier pour les exploitants agricoles et d'inciter au stockage du carbone et à la délivrance de services écosystémiques.

L'artificialisation est en grande partie provoquée par la différence de valorisation entre le non-bâti urbanisable et non urbanisable. Elle est aussi due à la minoration-déflation du prix du foncier agricole et à son rendement négatif, causés par la charge fiscale qui pèse sur lui et le statut du fermage. Cette réalité, trop souvent omise dans l'analyse, constitue un facteur propre à la France qui contribue à y expliquer une progression de l'artificialisation plus rapide que dans les pays voisins. Ni le ZAN, ni une nouvelle taxe sur l'artificialisation n'apporteraient de solution à ce problème. L'allègement des charges fiscales et statutaires pesant sur le foncier rural, de façon à revaloriser ses valeurs d'actif et de rendement, favoriserait davantage à la fois la mise en place d'un modèle économique compatible avec le ZAN et le nécessaire portage du foncier non bâti par des investisseurs patients, pour les exploitants agricoles, la préservation des sols et la fourniture des services écosystémiques.

Autrement dit, puisqu'il sera de moins en moins possible d'artificialiser, il n'existe guère d'autre alternative que de permettre la mise en place d'un modèle économique pour le foncier non bâti qui, aujourd'hui, n'existe plus.