

PLANETE SCOT

MAGAZINE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES SCOT

P.8 DOSSIER

Rendre la fiscalité cohérente avec l'objectif « ZAN »

P.2 TRIBUNE

Ré-enchanter
l'aménagement
du territoire

P.4 PERSPECTIVES

Stratégies territoriales :
« Choisir pour ne
pas subir »

P.19 ZOOM SUR

Comment les élus et
leur administration
fabriquent une
politique de transition
écologique ?

P.22 PARTENARIAT

Stratégie économique :
renforcer les liens
entre les SCoT et
les entreprises

Ré-enchanter l'aménagement du territoire

La responsabilité des élus du bloc local

L'actualité, depuis le renouvellement municipal de 2020, entre crises à répétition et incertitudes, appelle les élus du bloc local à beaucoup de modestie, notamment dans l'exercice de planification et de prospective en matière de politiques publiques et d'avenir de leur territoire. Paradoxalement, les défis climatiques, économiques, sociétaux, d'autonomie énergétique ou alimentaire, de pression sur la ressource en eau, de réindustrialisation, d'adaptation des territoires au vieillissement de la population, de mutation du commerce, de reconquête de la biodiversité et d'adaptation de nos modes de vie, appellent eux, bien au contraire, à être particulièrement ambitieux.

Nous devons prendre de la hauteur pour nous extraire de l'urgence du quotidien, et travailler sur des visions et des stratégies territoriales de long terme qui, malgré les incertitudes, permettront le nécessaire changement de trajectoire nécessaire des territoires sans reproduire les modèles de ces 60 dernières années. La responsabilité des élus du bloc local est immense : celle d'accompagner les transitions territoriales, écologiques, énergétiques, climatiques, foncières et sociétales.



Refonder les stratégies territoriales dans les SCoT

La loi Climat et Résilience fixe à 2026 l'échéance de la refonte des stratégies territoriales dans les SCoT modernisés et à 2027 leur déclinaison en urbanisme opérationnel dans les PLUI, PLU et cartes communales.

Certains disent que le temps de la planification est trop long et qu'il est urgent d'agir. Mais quel général irait sur le champ de bataille sans stratégie ?

Le GIEC exhorte les élus et les acteurs à intervenir dans un délai très court pour freiner les conséquences du dérèglement climatique. L'Europe attend des résultats sur les objectifs de politiques publiques énergétiques, de décarbonation et de sols. Le législateur a fixé aux territoires des trajectoires Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et Zéro Emission Nette

(ZEN), avec une marche très haute à monter en très peu de temps. Nous pourrions nous désoler de la raideur du virage que l'on entend faire prendre aux territoires, du manque de pragmatisme parfois dans les règles trop arithmétiques qui nous sont imposées et de l'absence de confiance dans l'intelligence et la responsabilité des territoires, après 40 ans de décentralisation.

Penser son mandat local dans une gouvernance d'avenir

Pour autant, les élus sont prêts à relever ces défis et à réinventer les stratégies territoriales pour obtenir des résultats concrets et rapides.

Ils accompliront cela en mettant en place ces stratégies et en les intégrant de manière plus efficace à leurs plans d'action, à leur contractualisation, à leurs politiques sectorielles et à leurs projets.

Ils envisageront leur mandat local dans une perspective de gouvernance future, en incluant les élus municipaux désignés dans les instances intercommunales et dans leur établissement public de SCoT. Ainsi, ils pourront **collaborer à différentes échelles territoriales**, au-delà des limites de leur périmètre d'élection et de la durée de leur mandat, afin de **définir une stratégie territoriale à long terme dans le SCoT, à 20 ans**.

Ils mettront en œuvre cette stratégie à travers tous leurs outils opérationnels et leurs actions quotidiennes, tels que les PLUi, PLU, les autorisations d'urbanisme, PCAET, les plans de mobilité, les projets opérationnels pour l'habitat, l'économie, les énergies, l'éducation,



les personnes âgées, l'agriculture en projet alimentaire de territoire, de reconquête de la biodiversité et de gestion de l'eau, et bien d'autres.

Ré-enchanter l'exercice d'aménagement du territoire

La convention citoyenne pour le climat, le Gouvernement et le législateur ont organisé, avec la loi Climat et Résilience, une bascule du modèle d'aménagement des territoires, qui bouscule l'ensemble des acteurs, publics comme privés, et qui va impacter toutes les politiques publiques, modifier la vie de chacun de nos concitoyens. Les élus locaux prendront leurs responsabilités. Ils utiliseront les nombreuses compétences, outils et leviers d'action à leur disposition pour transformer ce bouleversement en opportunité : ré-enchanter l'exercice d'aménagement du territoire et accompagner les acteurs et habitants.

La responsabilité de l'Etat

Mais l'Etat doit aussi jouer son rôle en mettant en place les mesures d'accompagnement qui manquent encore cruellement à ce changement de modèle : ces mesures sont fiscales, financières, nécessitent de revoir le modèle économique de l'aménagement, soulignent le besoin d'ingénierie au sein des collectivités pour préparer ces changements de trajectoires. L'Etat doit être exemplaire,

en appliquant lui-même, à ses propres compétences, cette bifurcation. La question des grands projets d'envergure nationale et européenne en est la parfaite illustration : la France a besoin d'une vision nationale d'aménagement du territoire, pour prioriser les projets qui restent à mener, réfléchir à ceux qu'il est indispensable de garder, en optimisant le foncier nécessaire à leur réalisation, et ceux auxquels nous sommes prêts à renoncer collectivement pour nous inscrire dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière et du ZAN.

Lorsque l'on évoque les principes et les objectifs de la transition écologique, la majorité d'entre nous, élus, habitant, acteurs, parlementaires, souscrit aux enjeux. Il nous reste à construire les décisions concrètes qui vont impacter nos modes de vie et trouver le chemin de l'acceptabilité sociale et individuelle pour mettre en œuvre ces nouvelles stratégies territoriales, construire notre cadre de vie de demain.

Cela passera par la construction de stratégies territoriales, discutées, négociées, mises en œuvre, et qui, à travers de petites victoires nous mettra sur le chemin de l'atteinte de ces objectifs ambitieux qui permettront aux générations futures de rêver à un avenir serein, dans un équilibre homme-nature retrouvé. ■

Michel HEINRICH
Président de la Fédération des SCoT

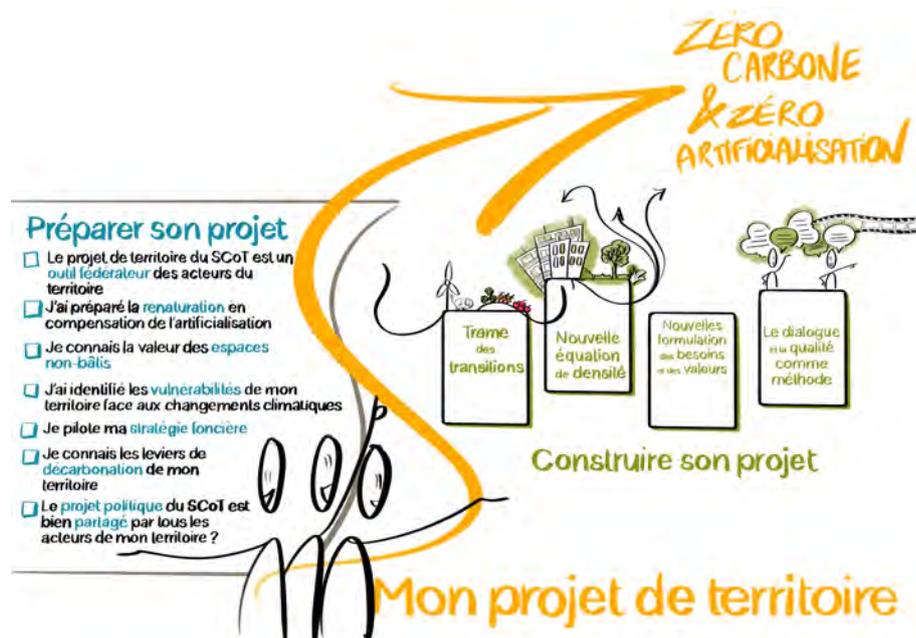
PERSPECTIVES

Stratégies territoriales : « Choisir pour ne pas subir »

Changement climatique, amplification des risques naturels, mutations du commerce, enjeux de réindustrialisation et de souveraineté alimentaire, évolution démographique avec notamment le vieillissement de la population, lutte contre l'artificialisation des sols et les émissions de gaz à effet de serre, la France vit aujourd'hui une véritable révolution dans l'aménagement de son territoire.

Pour permettre aux élus de définir de nouveaux projets stratégiques d'aménagement et de développement des territoires, la Fédération des SCoT invite les territoires à « choisir pour ne pas subir ».

Définitions des besoins, de la création de valeurs, conditions d'une densité appropriée par les habitants, rôle des espaces non bâtis comme épice des transitions ou encore enjeux de qualité des aménagements et du dialogue local, autant de pistes de travail qui peuvent permettre aux territoires de faire face aux changements de trajectoires à amorcer et prévoir des stratégies territoriales compatibles avec la disponibilité des ressources foncières et en eau notamment. D'autant que les enjeux de souveraineté alimentaire et énergétique, mais aussi de préservation paysagère, d'attractivité rurale ou de production de matériaux d'éco-construction, entre autres, reposent sur un secteur



professionnel particulier : l'agriculture ! La nécessaire sobriété de consommation foncière – dans laquelle s'inscrit la trajectoire vers l'objectif ZAN (« Zéro artificialisation nette ») prévu par la loi Climat et Résilience – est la condition pour qu'elle soit durablement en mesure de remplir ces missions et répondre à ces attentes nationales et locales.

La stratégie territoriale au service des transitions

L'ordonnance de modernisation des SCoT, en instaurant un pilier obligatoire sur la transition écologique, énergétique et l'adaptation au changement climatique, ou la loi Climat et Résilience en accen-

tuant l'ambition sur les questions foncières au travers de l'objectif ZAN, démontrent de l'importance à répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain par l'élaboration de stratégies territoriales au service des transitions.

Des SCoT déjà engagés sur une trajectoire de sobriété

De plus en plus de SCoT, encouragés par un portage politique local et par ces textes de plus en plus ambitieux en la matière, s'engagent dans l'élaboration de ces stratégies. En effet, le SCoT apparaît comme un bon outil pour exprimer cette stratégie de transition des territoires, et aussi pour permettre de territorialiser et dé-

PERSPECTIVES

mation de foncier pour les dix prochaines années. Il faudrait donc que les enveloppes foncières de ces dix dernières années soient complètes avant de les diviser par deux (ou plus) d'ici 2031.

Dans une vision plus prospective, la place des « grands projets » pose également problème, à la fois sur les critères à retenir pour les qualifier, mais surtout sur leur poids foncier et les conséquences pour le bloc local. Le sujet est par exemple criant dans les Hauts-de-France où les projets du Canal Seine-Nord Europe, les parkings Brexit et l'Opération d'intérêt national (OIN) du Grand Port Maritime de Dunkerque représentent près de 35 % de l'enveloppe de foncier restant à urbaniser dont disposent les collectivités

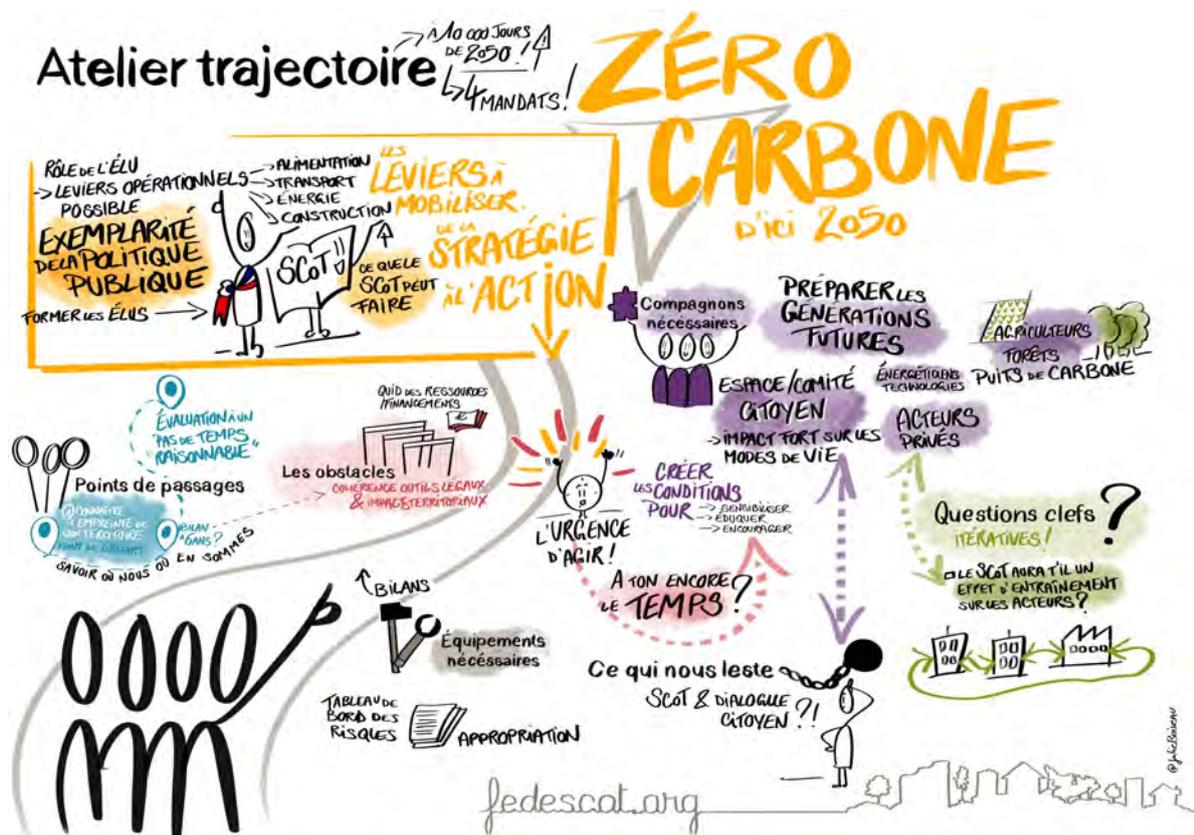
pour atteindre le ZAN à horizon 2050. Cette problématique des grands projets doit inviter l'Etat et les Régions, en discussion avec les élus locaux, à prioriser et optimiser foncièrement les projets à venir... et à renoncer aussi à certains projets.

D'autres sujets sensibles restent également d'actualité, comme le décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols, qui risque de compliquer significativement la manière dont nous réalisons les documents d'urbanisme (SCoT, PLU-PLUi et cartes communales). Certaines évolutions vont certes dans le bon sens mais méritent d'être considérablement amplifiées : le Fonds vert*, notamment le fonds friche, la fiscalité et le financement de la massification du

renouvellement urbain, le développement d'une filière artisanale à la hauteur des enjeux. Il reste aussi une attente importante sur l'accompagnement en ingénierie à l'intérieur des collectivités pour accompagner le changement de modèle vers la sobriété foncière et le ZAN.

Vers de nouveaux modèles d'aménagement

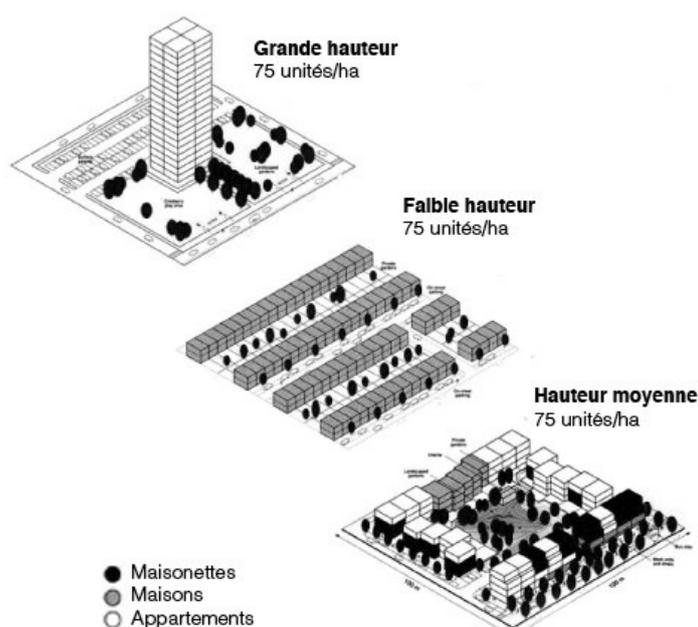
La trajectoire de diminution drastique du foncier urbanisable disponible invite les acteurs de l'aménagement à engager des actions immédiatement et à définir un cadre de réflexion sur les nouveaux modèles d'aménagement du territoire.



Cela commence par une nouvelle approche des besoins des territoires, y compris ceux de la nature, en élargissant le prisme, mais aussi en inversant le regard des acteurs de l'aménagement sur les espaces naturels, agricoles et forestiers vus jusqu'ici uniquement sous l'angle de la stricte protection, de leur sanctuarisation et qui doivent être appréhendés comme des espaces de projet, alimentaire ou encore de reconquête de la biodiversité.

Il est nécessaire de passer d'une vision patrimoniale de la nature à une dimension écosystémique. D'autant que ces espaces non bâtis peuvent renforcer la résilience des territoires et lutter contre les effets du changement climatique, comme les inondations, en favorisant les sols éponges.

Travailler la perception du paysage urbain quelle que soit la densité :



Vivre en Ville, adapté de Urban Task Force, Towards an urban renaissance, 1999

Vers un urbanisme de contrepartie

La question de la densité urbaine est également importante, puisque le levier du renouvellement urbain devient la modalité prioritaire pour l'urbanisation. La densification devra se penser en fonction de ce qu'elle peut apporter à la population en termes de contreparties : accès à un espace extérieur, jardins partagés, commerces ou services. Le dialogue avec les habitants sur cette question sera primordial : il passe par la proposition de scénarios pré-opérationnels, la réalisation d'ateliers dédiés à la programmation des rez-de-chaussée, les échanges avec les opérateurs privés sur le modèle économique d'une densité de qualité et sur une approche multi-sites pour équilibrer les opérations.

L'objectif ZAN obligera aussi à sortir progressivement de l'urbanisme dit « de zone dédiée », en particulier en ce qui concerne les zones d'activités.

Il sera donc nécessaire de travailler sur leur optimisation, notamment en arrêtant d'y mettre des activités qui n'ont pas à y être – le tertiaire, en mutualisant les parkings, les aires de stockage, voire même des bâtiments des entreprises, à tout le moins créer des bâtiments mitoyens.

En bref, les récentes actualités, notamment le stress hydrique, le déclin très rapide et sans précédent de la biodiversité – rappelons qu'en trente ans, les populations

d'insectes ont chuté de près de 80 % en Europe – ou encore l'accroissement des risques naturels imposent aux territoires d'agir, d'innover et d'apprendre à urbaniser différemment.

Si ces changements vont s'inscrire sur 30 ans, ces trajectoires doivent être engagées dès maintenant, avec tous les acteurs publics et privés, mais aussi avec les habitants dont les modes de vies vont être bouleversés par les mutations à venir. ■

** Annoncé par la Première ministre en août 2022, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, aussi appelé Fonds vert, est doté de 2 milliards d'euros afin d'aider, dès 2023, les collectivités territoriales et leurs partenaires à accélérer leur transition écologique.*

Rendre la fiscalité cohérente avec l'objectif « ZAN »

Les outils de lutte contre l'artificialisation des sols, particulièrement l'adoption d'objectifs chiffrés assignée aux SCoT et aux PLU(i) depuis plus d'une décennie, ont contribué à des premiers résultats encourageants puisque, au niveau national, une baisse du rythme de consommation d'espaces a été constatée depuis la période 2009-2010. Il reste cependant à faire pour enrayer une consommation foncière qui pourrait rester disproportionnée en certains territoires (cf. étude récente du Cerema).

L'article 191 de la loi « climat et résilience » fixe l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. Pour ce faire, la loi impose que le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant 2021 soit tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes.

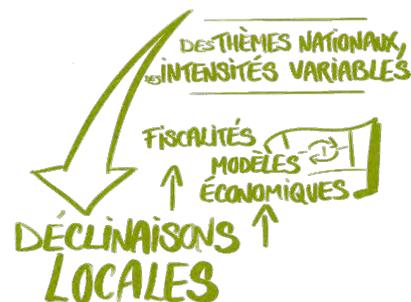
Un tel objectif peut être une source d'inquiétude pour les élus locaux tant il percute d'autres injonctions et de nombreux dispositifs fiscaux qui le contredisent. Pour permettre l'atteinte de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN), la Fédération des SCoT estime indispensable, en plus des obligations imposées aux auteurs de documents d'urbanisme, de mobiliser d'autres leviers.

Parmi ces leviers (renforcement de la politique d'aide à la pierre et de réduction de la vacance des locaux, subventions, politique foncière protectrice, etc), la Fédération des SCoT recommande une adaptation de la fiscalité locale et nationale.

Comme le relevaient plusieurs sénateurs auteurs d'un rapport sur l'objectif ZAN présenté en 2021, « [!]a fixation de cibles de réduction de l'artificialisation, sans une refonte globale de la fiscalité de l'urbanisme et du logement, ne pourra pas produire de résultats satisfaisants ».

Dans le même temps, la Fédération des SCoT est consciente des enjeux corrélatifs d'une telle évolution fiscale, tant en matière d'impact sur le coût des projets immobiliers (notamment des logements), que de respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Sur ce dernier point, une réflexion devrait d'ailleurs être menée afin de ne plus faire dépendre la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales de la seule variable immobilière, ce qui rend difficile pour ces collectivités la construction d'une politique ZAN.

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans cette réflexion générale en tentant de prendre en compte l'ensemble de ces enjeux.



La Fédération des SCoT estime nécessaire d'aligner les régimes de fiscalité locale et nationale, ayant une incidence sur l'utilisation des sols, à l'objectif général de sobriété foncière :

- en supprimant les règles fiscales manifestement contraires à l'objectif ZAN ;
- en adoptant une fiscalité incitative à la préservation, voire à la reconquête, des espaces agricoles, naturels et forestiers ;
- en adoptant une fiscalité qui encourage le renouvellement urbain et la densification.

La Fédération des SCoT formule ici quelques propositions qui visent à augmenter le coût des projets artificialisant, tout en réduisant celui des projets de renouvellement et de densification ou des projets de renaturation et de préservation des espaces non artificialisés. La Fédération des SCoT relève dans le même temps que certains dispositifs indirects pourraient limiter aussi l'artificialisation.

Augmenter le coût de l'artificialisation

L'artificialisation des sols fait peser sur la société des coûts induits en raison des conséquences socio-environnementales importantes et du coût des aménagements collectifs qu'elle implique.

Selon la terminologie de l'économiste britannique Arthur Cecil Pigou, ces coûts à la charge du collectif sont autant d'externalités négatives que l'État doit prendre en compte. Son intervention régulatrice peut alors prendre la forme d'une taxation des acteurs économiques visant à internaliser le coût social.

C'est ainsi que la taxe d'aménagement a été mise en place pour prendre en charge les externalités négatives économiques du développement urbain, à savoir le financement des équipements publics locaux (infrastructures et superstructures) dont bénéficient les futures constructions. Toutefois, cette internalisation des coûts reste très partielle.

Guillaume Sainteny invite à moderniser cette réflexion en matière d'écofiscalité :

« dans le contexte d'une économie de marché, c'est en partie parce que les biens collectifs et les externalités ne sont pas évalués de manière adéquate que les coûts d'utilisation de l'environnement ne sont pas pleinement pris en compte dans les processus de prise de décision économique privés ».

L'artificialisation de l'environnement a un coût collectif qui devrait être intégré aux coûts des projets immobiliers artificialisants. L'évolution de la fiscalité afin de prendre en compte l'objectif ZAN doit s'inscrire dans cette dynamique.

Pour internaliser le coût de l'artificialisation des sols par la fiscalité, deux approches doivent être suivies :

- Limiter les mécanismes favorisant l'artificialisation,
- Taxer spécifiquement les projets artificialisants.

Limiter les mécanismes favorisant l'artificialisation

La fiscalité française favorise aujourd'hui les projets de constructions neuves, consommateurs de foncier, tant au niveau local, que par l'intermédiaire des mécanismes de réduction d'impôt sur le revenu.

+ Fiscalité locale

En matière de fiscalité locale, certaines exonérations et abattements favorisent les projets artificialisants.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, aucune exonération permanente ou temporaire ne prend en compte le caractère artificialisant de la propriété sur laquelle elle porte (au moins pour les nouveaux projets). S'il est complexe de supprimer toutes les exonérations pour des bâtiments construits pendant les X dernières années et ayant entraîné une artificialisation des sols, il est en revanche envisageable de conditionner toute nouvelle exonération à un projet neutre de ce point de vue. Des modulations pourraient être possibles pour les projets immobiliers affectés à un service public ou d'utilité générale.

Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les exonérations totales touchant les propriétés publiques et les grands ports sont parfois contraires à l'objectif d'internaliser les coûts collectifs de la consommation foncière engendrée par ces projets (alors même qu'il est dans certains cas aisé d'identifier un usager et/ou un exploitant qui paye un service ou une redevance : aéroports ou autoroutes par exemple).



DOSSIER

On retrouve la même problématique pour :

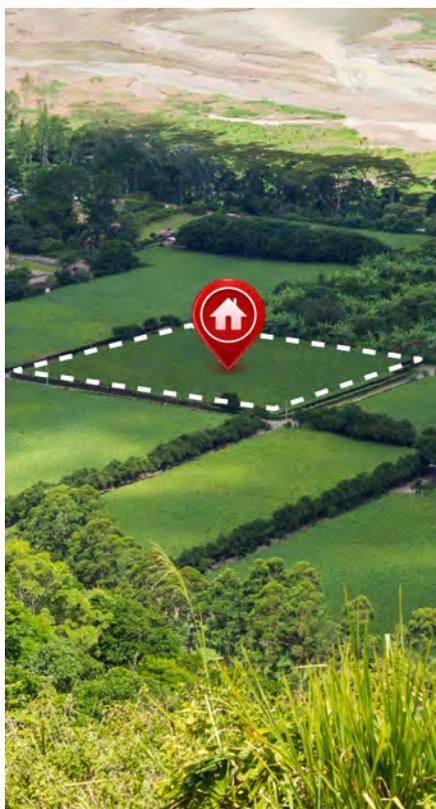
- la cotisation foncière des entreprises dont certains abattements (aéroports notamment) et exonérations n'incitent pas à l'internalisation des coûts ;
- les droits de mutation de propriété à titre onéreux d'immeubles dont certaines modalités favorisent directement la construction neuve et la vente de terrains à bâtir sans aucune prise en compte du caractère artificialisant des projets ;
- les modalités de calcul de la taxe d'aménagement et celles de la TASCOM qui ne prennent pas en compte l'impact sur l'artificialisation des sols.

Pour l'ensemble de ces taxes, il serait donc nécessaire de revoir les modalités de calcul, abattements et exonérations afin de ne plus favoriser les projets artificialisants.

+ Impôt sur le revenu

Le dispositif d'aide à l'investissement locatif Pinel favorise l'investissement locatif en contrepartie d'une réduction d'impôts sur le revenu. Vu comme un facteur d'artificialisation des sols, ce dispositif a fait l'objet de deux réformes récentes. Depuis 2018, il ne peut être mis en œuvre que pour les zones tendues et depuis 2021, il ne concerne que les logements collectifs. Au-delà de l'artificialisation, il reste très fortement critiqué, notamment en raison d'un coût pour les finances publiques plus élevé que celui d'un logement social compa-

nable. S'il doit s'éteindre dans sa version actuelle au 31 décembre 2024, il est prévu qu'il soit remplacé par un autre mécanisme, dit « Pinel + », basé sur le respect de critères environnementaux et de qualité d'usage. Toutefois, l'absence d'artificialisation des terres n'entre pas dans les critères environnementaux retenus, des critères visant essentiellement l'impact carbone des constructions. Afin de respecter les objectifs ZAN, tant France Stratégie que le Comité pour l'économie verte recommandent de réserver le bénéfice de ce mécanisme, ainsi que celui du prêt à taux zéro, aux seules constructions sans artificialisation des sols, notamment en démolition/reconstruction ou en réhabilitation de l'ancien (fusion des dispositifs Pinel et Denormandie).



Taxer les projets artificialisants

Pour la taxation des projets artificialisants, deux approches sont aujourd'hui envisagées :

- l'instauration d'une nouvelle taxe spécifique ;
- le « verdissement » des taxes existantes, particulièrement la taxe d'aménagement.

+ La mise en place d'une nouvelle taxe spécifique ?

En 2017, le ministre de la Transition écologique et solidaire envisageait la création d'une taxe sur l'artificialisation des sols dont les recettes seraient affectées à la protection de la biodiversité. Face aux critiques, cette proposition a été enterrée. L'instauration d'une telle taxe aurait le mérite de la clarté pour le public. Elle correspondrait par ailleurs à une déclinaison du principe de valeur constitutionnelle dit « Pollueur-Payeur ». Elle viendrait néanmoins complexifier davantage une fiscalité existante sans résoudre les difficultés posées par celle-ci.

A bien des égards, un verdissement des dispositifs existant pourrait produire des effets similaires (à titre d'exemple, il sera question ci-après de la taxe d'aménagement mais d'autres chantiers mériteraient d'être ouverts).

+ Le « verdissement » de la taxe d'aménagement

De nombreux auteurs et rapports considèrent que la taxe d'aménagement est un bon support pour une fiscalité visant à réduire l'utilisation des sols.

La loi de finances pour 2021 l'a en partie réformée de manière à la verdier, à travers un article 141 intitulé « *Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols* ». Ces modifications restent cependant à la marge et sont loin de permettre d'atteindre l'objectif national de division par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030.

Parmi les propositions non encore prises en compte, la première consisterait en une « *modulation de la taxe selon que le projet concerne ou non un terrain antérieurement non bâti, de façon à renchérir le coût des projets sur les terrains vierges* ». La question se pose de savoir si cette modulation doit être obligatoire ou facultative, c'est-à-dire à la discrétion des collectivités concernées. A l'heure actuelle, une modulation de la taxe d'aménagement est déjà possible dans un facteur de 1 à 5 % suivant les aménagements à effectuer, voire jusqu'à 20 % en cas de travaux substantiels. Toutefois, le Comité pour l'économie verte soulignait en 2019 que « *la sectorisation des taux n'est que peu mise en place* » par les collectivités afin, notamment, de ne pas pénaliser le territoire face à des investissements. S'il est juste que la question du financement des équipements locaux relève de la libre administration des



collectivités locales, la question se pose sérieusement concernant la lutte contre l'artificialisation comme marge de manœuvre pour le développement du territoire. Pour éviter un effet Delaware, il pourrait être prévu :

- une majoration nationale de la taxe d'aménagement appliquée aux terrains non bâtis antérieurement avec peu de possibilités d'exonération ;
- une possibilité de surmajoration de la taxe laissée à la discrétion des pouvoirs locaux pour décourager davantage certains projets.

La deuxième proposition serait d'asseoir la taxe d'aménagement sur la surface du terrain et non sur la surface à construire, afin d'inciter à l'achat de terrains plus petits, et donc à la densification.

Il serait enfin nécessaire de questionner la faiblesse des valeurs locatives forfaitaires appliquées à certains projets tels la construction d'une piscine (200 € / m²), de panneaux photovoltaïques fixés au sol (10 € / m²) ou encore de

places de parking non incluses dans l'espace vertical du bâtiment (2000 à 5000 € par emplacement). Ces montants n'incitent pas à la sobriété foncière ou à la recherche de solutions alternatives moins consommatrices de foncier non encore artificialisé.

Pour aller au bout de la logique qui sous-tend les évolutions récentes de la taxe d'aménagement, une approche plus ambitieuse consisterait à la refonder pour en faire une « *taxe sur les coûts collectifs* ». Cette taxe réécrite viserait donc à l'internalisation des externalités négatives associées à tout projet de construction, dont les conséquences de l'artificialisation des terres, au-delà des seuls coûts d'aménagement pour les collectivités locales. L'assiette resterait la même mais le taux pourrait faire l'objet d'une majoration pour les projets artificialisants, avec une possibilité de progressivité suivant la surface totale au sol du projet. Il faudrait également revoir à cette occasion les modalités d'affectation de cette taxe.

DOSSIER

Principales propositions pour augmenter le coût de l'artificialisation

Impôts / taxes	Dispositions visées	Évolutions proposées
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Base d'imposition établie d'après la valeur locative cadastrale (art. 1388 et s. et art. 1494 et s.)	Faire évoluer les règles d'appréciation de la valeur locative en prenant davantage en compte l'emprise foncière, les surfaces d'agrément et l'effet recherché par le zonage d'urbanisme.
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Exonération de deux ans pour constructions nouvelles (art. 1383 CGI). Autres exonérations prévues aux art. 1383 A et suivants.	Limiter le champ d'application de ces exonérations pour les constructions nouvelles en zone A, N ou en zone AU et U lorsque ces dernières ont été classées comme telles depuis peu de temps. Conditionner certaines exonérations au renouvellement urbain et/ou à la densification.
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Exonération de deux ans pour constructions nouvelles (art. 1383 CGI). Autres exonérations prévues aux art. 1383 A et suivants	Accroître et/ou allonger les exonérations pour les constructions en renouvellement urbain et/ou en densification (PC en zone U, précédé d'une démolition par exemple).
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Exonération pour les routes nationales (art. 1394 CGI)	Cette exonération pourrait être réinterrogée pour les constructions de routes et autoroutes nouvelles afin d'internaliser leur coût environnemental. Eco-conditionner l'exonération pour les dépendances et délaissés à l'absence d'imperméabilisation des sols (par ex. à l'absence de géotextile non biodégradable et à l'absence de protection plastique).
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Exonération pour certaines dépendances domaniales (art. 1394 CGI)	Cette exonération pourrait être réinterrogée pour les constructions nouvelles réalisées par un occupant domanial industriel ou commercial afin d'internaliser leur coût environnemental. Eco-conditionner l'exonération à l'absence d'imperméabilisation des sols (notamment absence géotextile non biodégradable par exemple et à l'absence de protection plastique).
Cotisation foncière des entreprises	Abattement d'1/3 pour aéroports (1518 A CGI)	Supprimer ou moduler l'abattement qui n'incite pas à internaliser le coût de la consommation foncière.
Cotisation foncière des entreprises	Exonération pour les grands ports maritimes et fluviomaritimes, ports autonomes, ainsi que les ports à l'exception des ports de plaisance	Supprimer ou moduler l'exonération qui n'incite pas à internaliser le coût de la consommation foncière. Eco-conditionner l'exonération pour les dépendances et délaissés à l'absence d'imperméabilisation des sols (par ex. à l'absence de géotextile non biodégradable et à l'absence de protection plastique).
Taxe de publicité foncière et droits d'enregistrement	Exonération les acquisitions d'immeubles effectuées en vue de l'aménagement de zones à urbaniser par priorité, par les collectivités et par les organismes concessionnaires de cet aménagement (1594-0 G CGI)	Supprimer ou moduler cette exonération au regard des critères d'imperméabilisation des sols fixés par le décret du 29 avril 2022.

Impôts / taxes	Dispositions visées	Évolutions proposées
Taxe de publicité foncière et droits d'enregistrement	Exonération pour les ventes d'immeubles neufs et de terrains à bâtir lorsque la vente est soumise à TVA (1594-0 G CGI)	Eco-conditionner l'exonération au fait que l'opération se fasse en zone U existante depuis une certaine période ou qu'elle maintienne une perméabilité des sols.
Taxe d'aménagement	Base d'imposition (L. 331-10 CU)	A revoir ou à moduler pour mieux internaliser les coûts de l'artificialisation des sols. L'assiette pourrait être revue pour inclure un ratio entre la surface du terrain d'assiette non imperméabilisée et la surface de la construction qui va conduire à une imperméabilisation. Possibilité de faire varier le taux à la hausse pour les opérations réalisées en périphérie sur foncier non imperméabilisé.
Taxe d'aménagement	Abattement de 50% appliqué aux cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale (L. 331-12 CU)	Eco-conditionner l'exonération au fait que l'opération se fasse en zone U existante depuis une certaine période et/ou qu'elle maintienne une perméabilité des sols.
Taxe d'aménagement	Abattement de 50% appliqué aux locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale (L. 331-12 CU)	A supprimer ou à moduler pour mieux internaliser les coûts de l'artificialisation des sols.
Taxe d'aménagement	Exonération facultative possible des locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale (L. 331-12 CU)	A supprimer sauf à éco-conditionner l'exonération au fait que l'opération se fasse en zone U existante depuis une certaine période et/ou qu'elle maintienne une perméabilité des sols.
Taxe (facultative) forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles	1529 CGI	Taxe facultative à rendre systématique
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles	Exonération pour les terrains classés en terrains constructibles depuis plus de dix-huit ans (1529, II.b CGI)	Exonération contraire à l'objectif ZAN, à supprimer.

DOSSIER

Réduire le coût du renouvellement et de la densification

Dans le même temps qu'il faut accroître la pression fiscale sur les situations d'artificialisation des sols, il conviendrait d'alléger la fiscalité (et donc le coût global) des projets vertueux tant en matière de réhabilitation que de densification urbaine.



Favoriser la réhabilitation

Au-delà du recyclage des friches industrielles et commerciales, la lutte contre l'artificialisation des sols doit porter sur l'ensemble des projets immobiliers valorisant un foncier déjà artificialisé (opération de démolition/reconstruction, rénovation importante). Actuellement, de tels projets peuvent bénéficier, sur décision des collectivités d'une exonération temporaire partielle ou totale de deux ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les projets de démolition / reconstruction à l'identique font également l'objet, sous certaines conditions, d'une exonération de la taxe d'aménagement.

Il paraît possible d'aller plus loin.

Ainsi par exemple :

- L'exonération temporaire de TFB pourrait être rendue systématique (ce qui n'exclut pas de laisser certaines marges de manœuvres aux collectivités).
- La durée d'exonération de cette taxe pourrait être étendue pour les projets de construction nouvelle sur friches industrielles et commerciales.
- Tous ces projets en réhabilitation foncière pourraient également faire l'objet d'une exonération temporaire de la CFE et de la TASCOM (obligatoire ou facultative).
- Point important, le taux des droits de publicité et d'enregistrement (DMTO) sur l'ancien est nettement supérieur à celui sur le neuf, les projets immobiliers dans l'ancien souffrant d'un désavantage incohérent avec l'objectif ZAN. A tout le moins, un abattement des DMTO pour les achats d'immeubles nécessitant de grosses réparations (immeubles insalubres, menaçant ruine, en état d'abandon manifeste, copropriété délabrée ou sous administration judiciaire, etc.), conditionné à un engagement de réhabilitation, rétablirait un équilibre.
- En matière d'habitat, il serait enfin intéressant d'étendre l'application du dispositif Denormandie à tous les centres des communes, au-delà des seules communes du plan *Action cœur de ville* et de celles ayant signé une opération de revitalisation du territoire.

Favoriser la densification

Analysant l'impact de l'habitat individuel sur le respect des objectifs ZAN, le Cerema souligne qu'aujourd'hui « *c'est surtout l'efficacité de l'habitat qui détermine la consommation d'espaces globale* ». Cette efficacité passe avant tout par une priorisation de l'habitat collectif, mais peut prendre également d'autres formes telle le morcellement foncier en zone urbaine. Dans le même temps, il est nécessaire de soumettre le foncier industriel et commercial à cet objectif de densification.

+ Favoriser l'habitat collectif

Dans une perspective de densification urbaine, la fiscalité doit favoriser l'habitat collectif.

Pour la taxe d'aménagement, une exonération totale ou partielle pourrait être envisagée pour les projets immobiliers collectifs sur sol déjà artificialisé.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et les DMTO, cette valorisation pourrait prendre la forme d'un abattement applicable aux logements en immeubles collectifs.

+ Morcellement foncier en zone urbaine

Depuis un premier projet important lancé à Périgueux en 2016, les opérations de « Bimby », pour « *Build in my Backyard* » (construire dans mon jardin), se développent un peu partout en France. Leur objectif est de favoriser la densification urbaine par l'utilisation

comme lieu de construction d'une partie des jardins des propriétés déjà bâties. Une fiscalité adaptée pourrait permettre d'aider au développement de ces initiatives, notamment par une exonération partielle ou totale des DMTO et de la taxe d'aménagement, ainsi qu'une défiscalisation partielle ou totale des bénéfices de la cession du terrain.

+ Densifier le foncier industriel et commercial

En parallèle, une incitation à la densification du foncier industriel et commercial est pertinente afin de limiter l'artificialisation sans limiter les services. Il est ainsi pos-

sible d'envisager des mécanismes similaires à ceux évoqués pour l'habitat collectif, tel un abattement sur certaines taxes (CFE, DMTO, TA, TASCOM, TFB) pour les locaux professionnels en étage.

En termes d'artificialisation des sols, un autre enjeu est celui des surfaces de parking imperméabilisées. Une approche incitative à la densification passerait par une augmentation des taxes pour les parkings sur un seul niveau, sans construction en infra ou en suprastructure, et un abattement ou un taux réduit pour ceux qui répondent aux critères de densification.

Enfin, comme le souligne Guillaume Sainteny, « [l]e taux de la TASCOM ne diffère pas selon le lieu

d'implantation des grandes surfaces. Cela favorise leur installation en périphérie, là où le foncier est moins cher. Cela induit une artificialisation additionnelle, puisque l'on ne peut s'y rendre qu'en automobile, ce qui nécessite la construction de nouvelles voiries, de ronds-points, de parkings..., engendrant un accroissement de l'imperméabilisation des sols ».

Une réelle internalisation des coûts environnementaux des surfaces commerciales implique donc de repenser géographiquement la TASCOM, en différenciant son taux suivant la localisation des surfaces commerciales en causes : en centre-ville un taux réduit, en périphérie un taux majoré.

Principales propositions pour réduire le coût des projets en rénovation et densification

Impôts / taxes	Dispositions visées	Évolutions proposées
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Base d'imposition (art. 1380 et 1381 CGI)	Prévoir un abattement ou une assiette plus avantageuse pour l'immobilier vertical
Taxe d'aménagement	Base d'imposition (L. 331-10 CU)	A revoir ou à moduler pour mieux internaliser les coûts de l'artificialisation des sols. L'assiette pourrait être revue pour inclure un ratio entre la surface du terrain d'assiette non imperméabilisée et la surface de la construction qui va conduire à une imperméabilisation. Prévoir une modulation du taux à la baisse pour les opérations réalisées en centre-ville sans artificialisation des sols.
Impôt sur le revenu	Allègement fiscal Pinel et Denormandie	Réserver les réductions d'impôts aux seuls projets non artificialisants.
DMTO	Exonération (1594 F Quinquies, CGI)	Faire bénéficier les projets Bimby d'une exonération
CFE, DMTO, TA, TASCOM, TFB	Multiples	Envisager un abattement pour les propriétés bâties professionnelles étagées
TASCOM	Loi n°72-657, art. 3	Envisager une modulation suivant l'impact foncier

Valoriser la renaturation et la préservation des espaces non artificialisés

Une politique ZAN réussie implique de prendre en compte et de valoriser les espaces non artificialisés, notamment pour ne pas faire de leur préservation un fardeau fiscal, mais aussi pour favoriser les projets de renaturation.

Favoriser la préservation des espaces non artificialisés

Aujourd'hui, la TFNB est établie « d'après la valeur locative cadastrale » (art. 1396 CGI) des « propriétés non bâties de toute nature » (art. 1393 CGI). En dehors des quelques exceptions (zones humides, Natura 2000...), la TFNB est due quelle que soit l'affectation de la surface, même en l'absence de tout revenu, tant que son « exploitation est possible ». Une telle approche ne favorise pas la préservation des surfaces économiquement moins rentables pour les propriétaires de terrains naturels ou agricoles.

La préservation de terrains non artificialisés ne doit pas devenir un fardeau fiscal pour celui qui porte cette ambition. Une politique ZAN ne peut en ce sens faire l'économie d'une réflexion sur la fiscalité et la rentabilité des zones non-artificialisées. Une première étape pourrait passer par une diminution de la fiscalité sur les zones agricoles et naturelles.

Favoriser les projets de renaturation

Toute renaturation d'une surface artificialisée présente un coût très important, variant de 100 à 400 euros le m², sans prendre en compte les coûts de déconstruction de tout immeuble encore présent sur le terrain. La fiscalité, à plusieurs niveaux, devrait favoriser les projets incluant une étape de renaturation par des exonérations temporaires et/ou des abattements (exonérations de DMTO et TFNB, abaissement des taux de TVA sur travaux et fournitures de démolition, dépollution et renaturation, TA réduite ou dispensée).

Prendre en compte les facteurs indirects

Si la fiscalité peut avoir un impact sur le choix entre un projet artificialisant ou non, d'autres facteurs indirects d'artificialisation doivent être pris en compte, afin d'ouvrir les choix à dispositions des acteurs. Par exemple, la TVA (et les régimes d'aides) applicable à certains types de travaux ou à l'emploi de certains matériaux, favorisant la non-imperméabilisation des sols, mériterait d'être réinterrogée (taux réduit sur les paillages plutôt que les géotextiles imperméabilisant, sur les travaux de compensation écologique, de noues paysagères, de reméandrages ou de renaturation de rivières et de zones humides, ...). Il est par ailleurs nécessaire de lutter plus efficacement contre plusieurs phénomènes.

Logements vacants

Selon l'INSEE, un peu plus de 3 millions de logements étaient vacants en France au 1^{er} janvier 2021, 8,3 % du parc.

Parmi les outils à disposition pour lutter contre la part de cette vacance dite volontaire, la fiscalité a un rôle à jouer par :

- la taxe sur les logements vacants, applicable obligatoirement dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue > 50 000 hab. avec un déséquilibre marqué offre/demande de logements ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants, facultative sur décision des communes et/ou EPCI-FP.

Une solution intéressante serait d'étendre l'assiette de la taxe sur les logements vacants à l'ensemble du territoire national tout en permettant aux communes et EPCI-FP d'en moduler géographiquement le taux suivant des critères objectifs de besoins en logements.

Friches commerciales

La taxe sur les friches commerciales est le pendant de la taxation sur les logements vacants en matière de biens commerciaux inexploités. Elle est facultative (instituée, de manière uniforme pour tout un territoire, sur décision des communes et EPCI-FP). Une première piste de réflexion pourrait être de systématiser cette taxe. Une deuxième orientation serait de mieux la territorialiser.

Selon l'AMF, cet outil se révèle en effet « être une mesure efficace sur

les territoires attractifs, ayant une grande proximité avec le monde commercial », toutefois elle note « une absence d'efficacité de la mesure lorsqu'elle est mise en place sur un territoire où la demande de locaux est faible. En effet, cet outil risque alors d'accentuer les difficultés financières des propriétaires et de faire fuir les investisseurs ».

Au-delà d'une possible modulation supplémentaire des taux, il serait pertinent de donner la possibilité aux communes et EPCI de différen-

cier géographiquement son application sur leur territoire en fonction de critères objectifs d'attractivité et d'occupation.

Locations meublées touristiques

En zones littorales et métropolitaines, la location meublée à usage touristique entraîne une augmentation des prix des loyers et un exode des habitants en périphérie. Ce phénomène peut en-

gendrer, indirectement, une artificialisation des terres pour la réalisation de logements pérennes en dehors des enveloppes bâties. Il pourrait être pertinent d'inclure les locations meublées touristiques dans la nouvelle forme de la taxe d'habitation et de prévoir une majoration possible de cette taxe sur décision des communes et EPCI, voire une majoration de la CFE dans les mêmes conditions.

Principales propositions pour valoriser la renaturation et la préservation

Impôts / taxes	Dispositions visées	Évolutions proposées
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Champ d'application (art. 1393 CGI)	Exclure de l'assiette les terrains seulement susceptibles de produire des revenus, mais n'en produisant pas.
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Base d'imposition (art. 1396 CGI)	Prévoir un abattement pour les opérations incluant un projet de renaturation
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Exonérations sectorielles temporaires ou définitives, facultatives ou obligatoires.	Élargir et systématiser l'exonération pour certaines surfaces sous mesures agro-environnementales et non artificialisantes ainsi que pour certains espaces naturels (élargissement du dispositif existant pour ZH, N 2000,...).
Taxe d'aménagement	Affectation du produit de la taxe	Affecter obligatoirement un pourcentage des recettes à des projets de renaturation sous ingénierie publique : lien à faire entre le zonage des documents d'urbanisme et les opérations éligibles aux recettes fiscales dédiées.

Principales propositions pour prendre en compte les facteurs indirects

Impôts / taxes	Dispositions visées	Évolutions proposées
Taxe sur les logements vacants	Champ d'application (art. 232 CGI)	Inclure tout logement vacant dans l'assiette de la taxe
Taxe sur les	Base d'imposition (art. 232 CGI)	Donner la possibilité aux communes et EPCI de
Taxe sur les friches commerciales	Base d'imposition (art. 1530 CGI)	Donner la possibilité aux communes et EPCI de moduler géographiquement le taux
Taxe d'habitation	Champ d'application (art. 1407 CGI)	Inclure la location meublée touristique dans l'assiette de la taxe

DOSSIER

Synthèse

La poursuite de l'objectif ZAN, souhaitée par la législation et l'exécutif, ne saurait se limiter à l'adoption de règles d'urbanisme. Elle appelle une évolution, parfois assez forte, de la fiscalité locale et nationale.

Avant un exercice de chiffrage qui sera évidemment indispensable, la Fédération des SCoT identifie quatre axes de réforme :

- augmenter la fiscalité de l'artificialisation des sols pour en internaliser les coûts,
- réduire la fiscalité du renouvellement urbain et de la densification,
- alléger davantage la fiscalité applicable à certains espaces vertueux et à la renaturation,
- traiter fiscalement les facteurs indirects d'artificialisation.

Dans un premier mouvement, il apparaît nécessaire de supprimer ou au moins de limiter certaines mesures, en particulier des exonérations de taxe foncière et de droits de mutation, favorisant l'artificialisation des sols (cf. exonérations, abattements, taux réduits aux antipodes de l'objectif ZAN). Tout projet artificialisant les sols doit ainsi se voir imputer la réalité de son coût socio-environnemental par une majoration de sa fiscalité. Une telle approche doit également cibler les comportements qui ont des conséquences indirectes dès lors qu'ils bloquent l'usage des biens immobiliers.

Dans un deuxième mouvement, il est important de prévoir une valorisation fiscale des projets ayant un impact positif sur l'artificialisation des sols. De tels projets ont généralement un coût plus élevé que ceux qui artificialisent. Une fiscalité adaptée, allant plus loin

que celle qui existe déjà en zone Natura 2000 ou pour les terrains sous ORE par exemple, pourrait les encourager.

La Fédération des SCoT relève qu'il serait enfin intéressant que les parlementaires précisent, autant que la loi le peut, le régime d'affectation des recettes fiscales existantes ou à venir en lien avec l'objectif ZAN. A l'instar de ce que la loi prévoit lorsqu'elle affecte la part départementale de la taxe d'aménagement, la taxe de séjour ou encore le versement mobilité, il est nécessaire de flécher une part des recettes fiscales précitées vers l'ingénierie territoriale au service tout à la fois de la reconquête des espaces naturels, agricoles et forestier et de la densification (ingénierie qui se développe au sein des EPCI-FP, des PNR, des PETR, des Syndicats mixtes, porteurs des SCoT et de PLUi...).

Sources

Cerema, *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers. Période 2009-2019*

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021

Delphine Gerbeau, « Les ZANgoisses des élus locaux », *La Gazette des communes*, 8 avril 2022

TA Toulouse, 30 mars 2021, n° 1902329, *Collectif des riverains de l'avenue de la République et de la Route de Toulouse à Cornebarrieu*

Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazay, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires*, Sénat, 12 mai 2021

Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, 4^e édition, Macmillan, 1932

William J. Baumol, « On Taxation and the Control of Externalities », *The American Economic Review*

Guillaume Sainteny, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, n°134, 2010

François-Xavier Deniau et al., *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, rapport, IGF / CGEDD, 2019

Julien Fosse et al., *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France Stratégie, 2019

Anne-Catherine Loisier et Anne-Laurence Petel (dir.), *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols*, Comité pour l'économie verte, 2019

Guillaume Sainteny, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? » *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N° 91, 2018

Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais et Anne Ruas, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action*, INRA / IFFSTAR, 2017

François-Xavier Pourquier et Augustin Vicard, *Fiscalité environnementale. Un état des lieux*, Ministère de l'Environnement, 2017

Cf. le site du projet « Bimby »

Bénédicte Peyrol et Dominique Bureau, *Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ?*, Comité pour l'économie verte, 2018

Anne-Catherine Loisier et Anne-Laurence Petel (dir.), *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols*, Comité pour l'économie verte, 2019;

Comité national de la biodiversité, *Délibération relative à l'objectif de zéro artificialisation nette des sols du Plan biodiversité*, n° 2019-08, 20 janvier 2020 ; Institut Paris Région, *Note Rapide*, juin 2020.

Hélène Pelosse et al., *La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020)*, rapport, IGF / CGEDD, 2011.

Camille Freppel (Insee), « 37,2 millions de logements en France au 1er janvier 2021 », *INSEE Focus*, n°254, 9 nov. 2021

AMF, *Taxe sur les friches commerciales*, Note 36, avril 2018

ZOOM SUR

Comment les élus et leur administration fabriquent une politique de transition écologique ?

Bien que les collectivités ne soient pas encore uniformément et collectivement sur un changement de trajectoire en termes de transition écologique, elles ont les outils, les compétences juridiques et opérationnelles à leur disposition pour le faire. Une part de plus en plus significative de collectivités s'est engagée dans des stratégies de transitions, poussées par un portage politique local et par des textes législatifs de plus en plus ambitieux dans le domaine, qu'illustrent parfaitement l'ordonnance de modernisation des SCoT avec le pilier obligatoire sur la transition écologique, énergétique et l'adaptation au changement climatique, ou encore la loi Climat résilience qui accentue l'ambition sur les questions foncières et le zéro artificialisation nette.



Il existe aujourd'hui beaucoup de documents et plans nationaux ou régionaux pour atteindre les objectifs « zéro artificialisation nette » et « zéro émission nette ». Pour autant, les compétences pour y parvenir sont dans les mains du bloc local, notamment à travers les compétences relatives à :

- La planification stratégique territoriale (SCoT),
- L'urbanisme opérationnel (PLU-PLUi),
- Les politiques sectorielles : l'habitat, l'économie, les équipements, l'écologie, l'énergie, la compétence GEMAPI, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, l'agriculture et la forêt.

L'époque dans laquelle nous sommes nécessite de faire face à des défis colossaux et à des changements de trajectoires nécessaires pour les territoires, notamment pour mettre en œuvre les transitions.

La prise de conscience est en cours et s'accélère, les obligations légales de la loi Climat et Résilience ont un effet levier, notamment par la refonte obligatoire des stratégies territoriales (SCoT) en 2026 et de tous les documents d'urbanisme opérationnel (PLU-PLUi).

D'ici 2027, ce sont près de 25 000 documents d'urbanisme qui pourraient être amenés à évoluer pour intégrer les transitions.

ZOOM SUR

Les ressources pour déterminer la stratégie de transition écologique des collectivités

+ Les collectivités peuvent s'appuyer sur leurs outils propres

Concernant les ressources ou instruments sur lesquelles les collectivités peuvent baser leur stratégie de transition écologique, il est important de souligner que les collectivités peuvent déjà s'appuyer sur leurs outils propres.

D'abord, avec la définition de la stratégie de transition dans le SCoT, comme prévu par les ordonnances de la loi Elan, avec la possibilité d'aller jusqu'à un SCoT valant PCAET et la définition d'un plan d'actions adossé à ce dernier pour assurer la mise en œuvre de la stratégie.

Ensuite, via une déclinaison de cette stratégie dans les différents outils du bloc local : l'urbanisme opérationnel avec le PLU-PLUi, le plan de mobilités, le programme local de l'habitat, le plan climat air énergie territorial (PCAET), la mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue, le plan paysage, les observatoires locaux.

Et, parallèlement à cela, à travers la déclinaison de la stratégie territoriale dans les politiques sectorielles et les projets opérationnels du bloc local.

+ Les transitions passent par les documents de planification

Le SCoT est le bon outil pour exprimer la stratégie de transition du territoire, pour territorialiser et faire atterrir la stratégie régionale.

Le SCoT permet de décliner le SRADDET et les objectifs nationaux, de les adapter à la réalité du territoire, à l'échelle des bassins de vie infra régionaux, tout en bénéficiant du bon maillage de couverture territoriale des SCoT (97% de la population et 86% des communes couverts par un SCoT).

Par ailleurs, la loi Elan et l'ordonnance du 17 juin 2020 visant à moderniser les schémas de cohérence territoriale (SCoT) a permis de donner davantage de visibilité aux projets politiques territoriaux dans le SCoT, notamment en assouplissant leur contenu thématique, qui s'articule depuis autour de trois grands piliers obligatoires :

- l'économie en transversalité, artisanat, industrie, autres activités économiques, l'aménagement commercial, l'agriculture et la forêt ;
- les besoins de la population - habitat, équipements, services, mobilité- ;
- les transitions écologique et énergétique, notamment la valorisation des paysages et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'adaptation au changement climatique.

Avec **la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation à traiter en transversalité.**



Les possibilités du SCoT ont également été modifiées, en particulier avec la possibilité de tenir lieu de plan climat-air-énergie territorial (PCAET), de projet de territoire (pour les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux), ou encore d'établir un programme d'actions pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie territoriale contenue dans le SCoT.

Si les ordonnances de la loi Elan ont renforcé la place du projet politique, de sa mise en œuvre et l'intégration des transitions dans les stratégies territoriales du SCoT, la loi Climat et résilience a impulsé le changement de trajectoire des territoires, avec un projet qui doit s'inscrire dans les limites des ressources planétaires, qu'elles soient foncières, en d'eau par exemple.

Depuis 15 ans, au fur et à mesure des législations successives, le SCoT est renforcé en tant qu'outil de stratégie territoriale et d'intégration du changement climatique et de reconquête de biodiversité, du projet d'aménagement et de développement du territoire à long terme.

Les mesures qui permettraient aux élus et aux collectivités de saisir les enjeux et faciliter leur mobilisation

+ Sensibilisation et formation

D'abord, les élus et les collectivités doivent être sensibilisés aux enjeux des transitions et formés aux pratiques durables.

Des sessions de formation peuvent être organisées et rendues obligatoires pour les élus, afin de leur donner une compréhension approfondie des enjeux des transitions et de leur montrer comment participer à leur résolution. Par exemple sur la trajectoire de décarbonation, la sobriété foncière, la reconquête de biodiversité, le travail sur la pression de la ressource en eau, l'adaptation du territoire au changement climatique et à l'accélération des risques naturels ou encore le calibrage du projet territorial à la disponibilité des ressources.

+ Favoriser les outils de connaissance

Ensuite, il n'existe pas de modèle sur la localisation des zones éventuellement soumises au renforcement des risques d'inondation qui intègrent le changement climatique. Les données existantes dans les SLGRI se basent sur les risques « actuels ».

Il manque des outils complémentaires pour traiter de la relocalisation sur les territoires littoraux, quand dans un même temps on finance des outils de protection contre la submersion marine.

Il reste compliqué de se projeter sur les mesures à prendre en matière d'aménagement du territoire pour travailler l'adaptation au changement climatique. Il manque notamment d'outils d'aide à la décision pédagogiques, à disposition des élus.

+ Renforcer l'ingénierie

Un renforcement de l'ingénierie semble également indispensable dans les territoires sur tous les sujets des transitions : biodiversité, air énergie climat et pour accompagner les territoires sur les mesures d'atténuation pour ensuite prendre en charge celle d'adaptation au changement climatique, notamment dans la perspective de la construction des trajectoires ZAN et ZEN.

+ Rendre lisible la stratégie de planification écologique

Enfin, les collectivités peuvent intégrer la transition écologique dans leur planification stratégique territoriale du SCoT, à long terme.

Cela peut inclure l'identification des domaines prioritaires pour l'action écologique et énergétique, la budgétisation des actions et l'évaluation de l'impact écologique de toutes les décisions, notamment à travers le bilan du SCoT,

obligatoire tous les 6 ans, qui visent à vérifier l'atteinte des objectifs fixés dans la stratégie territoriale (certains territoires font le suivi annuel de l'atteinte des objectifs).

Les élus communaux doivent prendre conscience de l'ensemble des compétences et leviers d'actions à leur disposition, dans les trois échelles d'intervention : communes, intercommunalités et établissements publics de SCoT. Cela interroge bien entendu la manière dont les élus locaux perçoivent leur fonction aux trois échelles d'intervention : communale, intercommunale et inter-territoriales, les responsabilités qui sont les leurs à ces trois échelles, qui dépassent leur périmètre d'élection et la temporalité de leur mandat et sur lesquels ils ont pourtant des compétences importantes à exercer. La chaîne de gouvernance est également à interroger pour assurer une nouvelle trajectoire des territoires et intégrer les transitions : l'articulation entre stratégie / plan d'actions / contractualisations devient indispensable, mais également l'obligation de s'interroger sur la manière dont chaque décision sectorielle et projet permet, ou non, ces transitions.

Cela passe par des outils qui dépassent l'échelle du mandat (la vision du territoire à 20 ans dans le SCoT et l'urbanisme opérationnel à 10-15, par exemple dans le PLU ou PLUi). ■

PARTENARIAT

Stratégie économique : renforcer les liens entre les SCoT et les entreprises

Signature d'une convention entre la Fédération des SCoT et le MEDEF

La Fédération nationale des SCoT, et le Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) ont signé un partenariat inédit le mardi 6 décembre 2022.

L'objectif ? Croiser les expertises de ces deux associations afin de garantir que les nouveaux modèles d'aménagement portés notamment par la loi Climat et Résilience permettent de favoriser le développement économique et la réindustrialisation dans les territoires, tout en y optimisant le foncier.

Concrètement, cette convention permettra aux représentants des MEDEF territoriaux et régionaux de participer aux concertations des établissements publics de SCoT pour y faire part de leurs attentes, leurs besoins, leurs contraintes et leurs visions. La Fédération nationale des SCoT et les élus du bloc local pourront ainsi s'assurer, dès l'élaboration de leur stratégie territoriale, que leur politique d'aménagement est réaliste et qu'elle favorise le développement économique des territoires tout en intégrant les paramètres de sobriété foncière.

Ce partenariat permettra d'aborder de nombreux sujets :

+ Les enjeux de réindustrialisation du territoire, où la localiser, à quelle condition, avec quel foncier ? Quelles sont les filières



Sophie Garcia, Présidente du Medef Occitanie - Michel Heinrich, Président de la Fédération des SCoT - Olivier Salleron, Président de la FFB

déjà présentes sur le territoire et que nous souhaitons renforcer ?
Pouvons-nous prioriser la réindustrialisation sur des sujets où nous concevons sur le territoire mais nous ne fabriquons pas ?

+ Comment est calibrée la filière artisanale pour faire face à la massification du renouvellement urbain attendu et à la réhabilitation énergétique des étiquettes F et G ? Où la localiser sur le territoire avec la diminution du foncier à venir, est-il possible de favoriser l'implantation des artisans dans les zones urbaines quand leur activité est compatible avec l'habitat plutôt que dans des zones économiques dédiées ?

+ Comment accompagner la mutation du commerce sur notre territoire, faut-il moderniser, faire muter vers d'autres fonctions ou renaturer certains secteurs commerciaux périphériques au moment où le maillage des commerces physiques va se rétracter notamment face au développement du e-commerce et de l'achat de seconde main ?

+ Quel projet alimentaire de territoire allons-nous accompagner pour favoriser la souveraineté alimentaire, les productions locales, nationales, internationales, quelle articulation avec les acteurs de l'agroalimentaires et du commerce ?

+ **Comment accompagner le développement de la filière bois** et massifier la construction bois pour répondre aux nouvelles réglementations et à l'enjeu de décarbonation de l'aménagement et quelle place dans le mix énergétique ?

+ **Allons-nous vers la fin d'un urbanisme de zone économique dédiée ?**

La diminution du foncier par deux et la trajectoire zéro artificialisation nette va nous amener à rationaliser et optimiser les zones économiques dédiées. **Cela doit nous inciter à installer une instance de dialogue avec les acteurs économiques** pour préparer les mutations et identifier les besoins.

Nous devons optimiser les zones existantes : déplacer les activités qui n'ont pas vocation à y être (comme par exemple les sièges d'intercommunalités, les activités tertiaires et de santé, les artisans dont l'activité ne crée pas de nuisance incompatible avec l'habitat et qui pourrait servir à revitaliser certaines centralités) ; **densifier les zones économiques en s'appuyant sur d'autres politiques sectorielle comme l'énergie** en créant des réseaux de chaleur par exemple...

Il faudra **construire en hauteur, mutualiser les fonctions support** et ne garder que ce qui relève du secret industriel dans des bâtiments dédiés.

Et définir les **centralités** du territoire avant de faire muter les espaces commerciaux périphériques vers de la multifonctionnalité.

+ **La réflexion collective devra nous amener à travailler la création de valeur** dans des domaines qui ne sont pas le cœur de métier de l'entreprise : par exemple la récupération de chaleur fatale qui permet de faire un réseau de chaleur pour tout la zone économique, qui permet de traiter la question de l'autoconsommation énergétique pour l'entreprise concernée, mais également de création de valeur et qui peut attirer autour d'elle d'autres entreprises et parfois des sous-traitants stratégiques pour elle.

+ **S'interroger sur la nécessité de garder des espaces verts par entreprise dans les zones économiques dédiées** : Quel apport pour la biodiversité de garder des petites pelouses individuelles ? **Est-on capable de mutualiser ces espaces dans une continuité écologique** commune qui traverse la zone, permettant de traiter en même temps la question des déplacements doux, la reconquête de la biodiversité, le rafraîchissement de la zone, la résilience par rapport aux inondations, l'implantation d'énergie et le développement d'une alimentation de proximité ?

Cette continuité écologique de la zone économique s'inscrivant dans la stratégie de faire des espaces non bâtis du territoire l'épicentre des transitions et de les intégrer dans une reconquête de la biodiversité. **Cette contribution collective des entreprises pourrait être mobilisée dans le cadre de leur RSE et être un marqueur territorial de la valeur apportée aux transitions.**

+ **Echanger avec les acteurs économiques en amont de la mise en œuvre des ZFE** (Zones à Faibles Emissions) notamment identifier les mesures d'accompagnement de l'évolution de la flotte de véhicules et du calendrier de mise en œuvre des restrictions de circulation. ■

“ *Ce partenariat va nous permettre d'affiner notre connaissance du secteur économique et d'être en capacité de conjuguer ces besoins avec notre expertise en matière d'aménagement et d'optimisation du foncier* ”

Michel Heinrich
Président de la Fédération des SCoT

En savoir +
Méthode d'accompagnement d'adaptation d'une ZAE, DREAL PACA
 <https://urlz.fr/m6nm>

Fédération nationale des SCoT
22 rue Joubert 75009 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Heinrich, Président

Rédacteurs: François Benech, Stella Gass,
Baptiste Gautier, Cécile Gondard
Responsable de l'édition : Cécile Gondard,

Imprimerie : Lecaux
Dépôt légal / ISSN : en cours
Crédits illustrations : Julie Boiveau, Freepik
Date de parution : juin 2023

17^E RENCONTRES NATIONALES DES SCOT

PLANIFIER DANS L'INCERTITUDE

15 - 16 JUIN 2023 - À NÎMES



FÉDÉRATION
DES
SCOT

Scot
SUD GARD