

# Artificialisation

RAPPORT | MARS 2024



**RÉUSSIR LE ZAN  
EN RÉDUISANT  
LE MAL-LOGEMENT :  
C'EST POSSIBLE !**

# sommaire

ÉDITO.....	4
MÉTHODE.....	5
CONTEXTE.....	7
Artificialisation des sols, de quoi parle-t-on vraiment ? .....	7
Panorama européen de l'artificialisation des sols .....	12
État des lieux en France.....	13
Comprendre les moteurs socioéconomiques de l'artificialisation des sols .....	14
Pourquoi l'artificialisation des sols est-elle un problème écologique et social majeur ? .....	18
ENQUÊTE.....	23
Produire du logement sans artificialiser : utiliser le bâti existant pour accroître l'offre de logements, la mixité et les liens sociaux.....	23
Construire du logement autrement : repenser et intensifier les usages de l'espace .....	70
Renforcer les outils de maîtrise des prix du logement et du foncier .....	99
FEUILLE DE ROUTE .....	109
Conclusion.....	109
Les propositions .....	110

# édito

Partageant la conviction que transition écologique et justice sociale vont de pair, la Fondation pour la Nature et l'Homme et la Fondation Abbé Pierre ont souhaité lancer un partenariat inédit, au croisement de leurs expertises respectives. Partant du constat que le modèle d'aménagement actuel ne permet ni de protéger les sols et la biodiversité, ni de résoudre une crise du logement qui s'aggrave, nos organisations voient dans la mise en oeuvre de l'objectif Zéro Artificialisation Nette une opportunité de changer de paradigme, au service d'une transition juste.

Au cours d'un travail d'étude mené au contact de nombreux experts et de seize collectivités territoriales engagées dans des expérimentations sur la sobriété foncière, nous avons identifié une série de leviers à mobiliser pour atteindre les objectifs du ZAN tout en faisant reculer le mal-logement. En nous basant sur des témoignages concrets, nous avons également cherché à souligner les angles morts des politiques publiques actuelles et à formuler des propositions visant à concilier haut niveau d'ambition écologique et réduction des inégalités sociales.

Ce rapport présente ainsi une série de leviers permettant de produire de nouveaux logements sans consommer de nouveaux espaces, de construire en minimisant l'artificialisation, et d'améliorer l'accès du plus grand nombre aux services et à la nature. Il souligne également l'importance de soutenir plus fortement les acteurs du logement abordable ainsi que les acteurs de l'économie sociale et solidaire engagés pour un urbanisme plus juste et plus résilient. Il insiste enfin sur la nécessité de renforcer les outils de maîtrise des prix du foncier et des loyers, ainsi que les moyens des collectivités les plus fragiles en matière d'ingénierie territoriale. Pour mobiliser pleinement l'ensemble de ces leviers sur les territoires et allier réduction de l'artificialisation et réduction des inégalités sociales, notre rapport livre ainsi 40 propositions touchant les politiques publiques.

A rebours des discours qui tentent d'opposer ambitions écologiques et justice sociale, nous ressortons de ce travail commun avec la conviction qu'un dialogue nourri et exigeant permet d'articuler les impératifs environnementaux et sociaux : qu'il est possible de réussir le ZAN tout en réduisant le mal logement.

**THOMAS UTHAYAKUMAR,**  
DIRECTEUR DES PROGRAMMES  
ET DU PLAIDOYER  
FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME

**MANUEL DOMERGUE,**  
DIRECTEUR DES ÉTUDES  
FONDATION ABBÉ PIERRE

# méthode

Dans le cadre de cette étude, la Fondation pour la Nature et l'Homme et la Fondation Abbé Pierre ont voulu **mettre en lumière l'expertise et l'expérience d'acteurs qui tentent, chacun à son échelle, de relever le défi de la lutte contre l'artificialisation des sols.**

Nous avons d'abord réalisé une **quarantaine d'entretiens avec une grande diversité d'experts** : réseaux d'élus locaux, établissements publics fonciers, architectes, urbanistes, associations et entreprises, chercheurs et parlementaires.

Nous avons ensuite mené des entretiens "études de cas" avec 16 collectivités territoriales engagées dans des démarches pilotes concernant la mise en œuvre du ZAN (avec l'Ademe, l'Agence de nationale de la cohésion des territoires, ou l'ANRU),

Ces collectivités, qui ont en commun de s'être engagées volontairement dans un programme d'expérimentation sur la sobriété foncière, nous ont fait part des actions qu'elles tâchent de mettre en œuvre, des difficultés qu'elles rencontrent, et les chemins qu'elles envisagent pour les surmonter. **L'originalité de ce rapport tient à leurs témoignages riches et inspirants, dont nous avons tenté de rendre compte dans un ensemble cohérent. Celui-ci indique qu'il est possible de créer un urbanisme plus juste et plus résilient, de concilier accès au logement pour tous et protection des sols, en soutenant davantage les acteurs qui s'engagent en faveur d'une transition juste vers le ZAN, et en donnant aux collectivités les plus fragiles les moyens de politiques de sobriété foncières ambitieuses.**

Localisation des collectivités auditionnées au cours des entretiens "études de cas"



## Liste des collectivités ayant fait l'objet d'un entretien "étude de cas" :

- CA du Pays de Grasse (06)
- CA du Pays de Dreux (28)
- Commune de Marguerittes (30)
- CA Sète Agglopôle Méditerranée (34)
- CC Mareme Adour Côte Sud (40)
- CA de Blois (41)
- Epernay Agglomération Champagne (51)
- CC des Coëvrons (53)
- Commune de Roubaix (59)
- Eurométropole de Strasbourg (67)
- Commune de Kingersheim (68)
- CU Creusot Montceau (71)
- CA Dracénie Provence Verdon (83)
- CU Grand Poitiers (86)
- Commune de Ris Orangis (91)
- CA de Cap Excellence (971)



# contexte

## ARTIFICIALISATION DES SOLS, DE QUOI PARLE-T-ON VRAIMENT ?

### LES SOLS, UNE LIMITE PLANÉTAIRE

L'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) des sols est un changement de paradigme nécessaire car il permet de renouveler la manière dont la société se pose la question de la protection des sols. En effet, cet objectif acte dans le droit français une réalité : les sols sont une ressource limitée et non renouvelable aux échelles de temps humaines<sup>1</sup>, qui remplit des fonctions vitales et qui fait l'objet de multiples concurrences d'usages.

Les sols sont des écosystèmes vivants qui soutiennent l'ensemble des espèces terrestres, stockent du carbone, absorbent et filtrent l'eau sans laquelle nous ne pouvons vivre, abritent une quantité phénoménale d'organismes vivants (faune et flore), permettent les

activités agricoles et sylvicoles dont nous avons besoin. Pour autant, il est intéressant de constater que ces diverses fonctions écologiques ne sont pas connues et reconnues à leur juste valeur. A titre d'exemple, si le rôle des forêts pour stocker le carbone commence à être connu du plus grand nombre, qui a conscience que les 30 premiers centimètres de sols stockent trois fois plus de carbone que l'ensemble du bois des forêts françaises<sup>2</sup> ?

La protection des sols et leur maintien (ou restauration) en bon état écologique sont ainsi un enjeu vital pour la société et la biodiversité, qui a trop longtemps été négligé par les politiques publiques, malgré des mesures progressivement mises en œuvre depuis les années 1980 (loi Defferre de décentralisation, lois Montagne et Littoral) et particulièrement depuis les années 2000 concernant l'urbanisme (loi SRU<sup>3</sup>). En 2010, la loi Grenelle II invitait les collectivités à réduire la consommation d'espace induite par l'urbanisation, qui nuit au bon fonctionnement des sols, avant que la loi "pour la reconquête de la biodiversité" de 2016 ne reconnaisse que les sols et la géodiversité concourent à la constitution du "patrimoine commun de la nation"<sup>4</sup>.

Depuis plusieurs décennies, les politiques publiques ont donc progressivement intégré l'exigence de protection des sols. La loi climat et résilience de 2021, en instaurant l'objectif ZAN pour 2050, a simplement prolongé cette tendance historique en ajoutant une dimension évaluative avec un objectif chiffré, qui constitue la reconnaissance de la limite physique, ainsi qu'un calendrier compatible avec l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

Pour approfondir sur l'historique des politiques des sobriétés foncières, voir : Guide juridique "La lutte contre l'artificialisation des sols", Notre Affaire à Tous, décembre 2023



Figure 1: Les fonctions des sols | Crédit : Flore Vigneron pour le Ceres

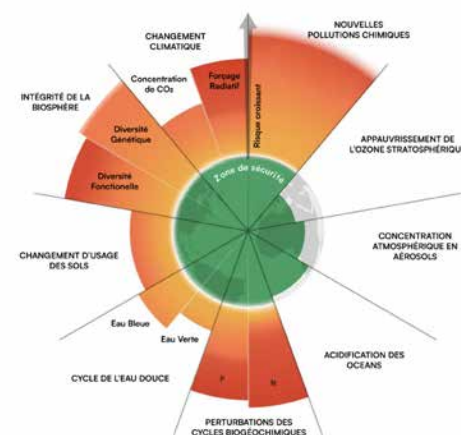
Année	Loi	Dispositions
1976	Loi de protection de la nature	Introduit la séquence « éviter-réduire-compenser » visant à supprimer, réduire, puis si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement des projets d'aménagement
1985	Loi Defferre de décentralisation	Affirme que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » et hisse la gestion économe des sols au rang des objectifs des collectivités
1985-86	Loi Montagne et Loi Littoral	Limite la bétonisation de ces territoires spécifiques, en restreignant l'urbanisation uniquement en continuité avec les agglomérations et villages existants
2000	Loi SRU	Crée les documents d'urbanismes - SCoT et PLU(i) - qui planifient et assurent l'équilibre entre le « développement urbain » et la « préservation des espaces »
2010	Loi Grenelle II	Incite les collectivités territoriales à dessiner un projet de territoire prévoyant la baisse de la consommation d'espace, mais sans fixer de contraintes
2014	Loi ALUR et LAAF	Imposent d'analyser les capacités de densification au sein des documents d'urbanisme et de sectoriser les objectifs de consommation d'espace dans les SCoT
2016	Loi pour la reconquête de la biodiversité	Reconnait la protection des sols d'intérêt général, en les intégrant au patrimoine commun de la nation. • Fixe l'objectif chiffré de Zéro Perte Nette de Biodiversité qui renforce la séquence ERC
2018	Plan Biodiversité	Fait le vœu de « freiner l'artificialisation des espaces naturels et agricoles et reconquérir des espaces de biodiversité partout où cela est possible »
2021	Loi Climat et résilience	• Fixe deux objectifs chiffrés : la réduction de moitié de la consommation d'espace naturel d'ici 2031 puis l'atteinte du Zéro Artificialisation Nette en 2050

Chronologie des dispositions en faveur de la réduction de l'artificialisation des sols

Source : Réseau Action Climat

### LES LIMITES PLANÉTAIRES

2023 : 6 Limites dépassées



Source : Stockholm Resilience Center / Illustration Bon Pote

Devant l'aggravation du changement climatique, l'effondrement de la biodiversité, les tensions croissantes sur l'eau et la souveraineté alimentaire, la France comme les autres pays ne peut pas laisser se poursuivre indéfiniment l'artificialisation des sols par l'urbanisation, dans un flux toujours renouvelé de projets d'habitat, d'infrastructures et d'activités construits en extension urbaine. Il fallait donc intégrer dans le droit la nécessité de protéger les fonctions écologiques des sols et, au niveau national, la limite physique que constitue la quantité limitée de sols en France. Avec le ZAN, la Convention Citoyenne pour le Climat a donc fait rentrer dans le droit français l'une des neuf limites planétaires<sup>5</sup>.

Grâce au travail réalisé par la Convention citoyenne pour le Climat, l'objectif ZAN a été repris dans le texte de la loi Climat et résilience du 22 août 2021. Il prévoit ainsi que la part des terres artificialisées en France doit être stabilisée en 2050, en cohérence avec l'objectif français et européen de neutralité carbone. Il ne s'agit donc pas d'arrêter tout projet de construction, mais d'atteindre une situation dans laquelle le flux d'artificialisation annuelle baisse progressivement, puis que l'artificialisation résiduelle soit compensée chaque année par des restaurations équivalentes. La loi prévoit que cet objectif soit atteint par étapes successives de dix ans, avec un premier objectif intermédiaire : réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de moitié entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente.

## Zoom sur la loi du 20 juillet 2023 concernant la mise en œuvre du ZAN

Une nouvelle loi ZAN initiée par le Sénat et visant à "faciliter la mise en œuvre du ZAN" a été promulguée le 20 juillet 2023. Cette nouvelle loi a été accompagnée par la reprise de plusieurs décrets d'application de la loi Climat et résilience concernant le ZAN. Malgré des ajouts utiles tels que la création d'un sursis à statuer ZAN et l'élargissement du droit de préemption urbain<sup>9</sup>, certains aspects de ces nouveaux textes affaiblissent l'ambition initiale et pourraient bien entraver l'atteinte de l'objectif.

### Création de la "garantie communale"

Parmi les propositions phares de la proposition de loi sénatoriale relative à la mise en œuvre du ZAN, figurait le mécanisme dit de "garantie rurale". L'idée de cette garantie était de répondre aux inquiétudes des territoires ruraux en vue de la répartition des capacités d'artificialisation entre les territoires. Ceux-ci craignaient en effet de voir leurs besoins peu pris en compte dans le cadre des discussions au niveau régional. Face à cette situation, et dans le contexte de la campagne des élections sénatoriales de 2023, les sénateurs ont choisi de soutenir un mécanisme de garantie non pas "rurale" mais communale, qui accorde un minimum incompressible d'un hectare artificialisable pour la décennie à toutes les communes sans discrimination et sans égard pour leurs besoins effectifs.

Cette mesure crée en réalité plus de problèmes qu'elle n'en règle. En effet, accorder un hectare incompressible de droits à artificialiser à chaque commune revient à figer 35 010 ha (pour autant de communes) dans le processus de répartition des capacités d'artificialisation<sup>7</sup>. Cette garantie concerne les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 : cela signifie que les 8 775 communes actuellement soumises au règlement national d'urbanisme<sup>8</sup> pourront également en bénéficier si elles délibèrent en ce sens au cours des trois années suivant la promulgation de la loi.

En reprenant les chiffres, on comprend que cette mesure vient rigidifier et complexifier la territorialisation du ZAN : pour la période 2021-2031, la loi permet de consommer 121 568 ha d'ENAF, desquels il faut retrancher les 21 300 ha déjà consommés en 2021, ainsi que les 12 500 ha décomptés au niveau national pour les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), et enfin les 35 010 ha (au maximum) de la garantie communale. Au final, il ne reste que 52 758 ha (eux-mêmes partagés entre les différentes régions de

France) à répartir effectivement entre les collectivités, en fonction de leurs besoins, de leurs contraintes et de leur consommation d'ENAF passée<sup>9</sup>. En regardant les données, on constate en outre que garantir un hectare incompressible aux 35 010 communes de France était d'autant moins nécessaire que 7 224 communes ont consommé moins d'un hectare sur la période précédente, dont notamment 825 communes de moins de 50 habitants et 2 626 communes de moins de cent habitants<sup>10</sup>. Dans certaines de ces communes, artificialiser un hectare peut revenir à doubler la surface urbanisée, sans lien avec la réalité du territoire.

### Création des conférences régionales de gouvernance

La loi du 20 juillet 2023 a créé dans chaque région une conférence de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. La composition et le nombre de participants à cette conférence sont déterminés par une délibération du conseil régional avec l'accord de la majorité des collectivités compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme. A défaut de proposition du conseil régional, cette conférence ne peut réunir que les représentants des collectivités (Région, EPCI, communes) et de l'État, ainsi qu'un représentant de chaque département siégeant à titre consultatif. Il est regrettable que la composition de cette conférence n'intègre pas systématiquement des acteurs de la protection de la nature (agences régionales de biodiversité, agences de l'Eau, ONGE), de l'habitat et du monde agricole, afin de croiser les regards et enrichir les débats sur la lutte contre l'artificialisation des sols au niveau régional.

### Projets d'envergure nationale ou européenne : le besoin d'exemplarité de l'État

La loi du 20 juillet 2023 prévoit que les consommations d'ENAF générées par certains grands projets dits "d'envergure nationale ou européenne" (PENE) ne soient pas comptabilisées au niveau des territoires sur lesquels ils s'implantent mais directement sur l'enveloppe nationale que fixe la loi. Autrement dit, il s'agit de

faire en sorte que l'impact foncier des grands projets, censés bénéficier au territoire national voire européen dans son ensemble, ne soit pas imputé directement et uniquement aux territoires d'implantation au risque d'obérer une large part de leurs capacités d'artificialisation. Ainsi, la loi du 20 juillet 2023 dispose qu'un forfait national de 12 500 hectares est réservé à ces projets<sup>11</sup>, lequel est retranché de l'enveloppe nationale totale de 121 658 ha pour la période 2021-2031, avant que les 109 158 ha restants soient ventilés entre les régions. On peut déplorer le fait que ce forfait dédié aux PENE n'est pas plafonné et que la loi prévoit la possibilité de dépasser les 12 500 ha prévus.

De ce point de vue, il semble important de souligner le besoin d'exemplarité de l'État en matière de sobriété foncière. En effet, l'État est le porteur de nombreux projets d'infrastructures ou d'équipements publics, auxquels les exigences de sobriété foncière doivent aussi s'appliquer. La première liste des PENE établie début 2024 (non finalisée) comptait de nombreux projets routiers, lesquels concentraient 25% des consommations d'ENAF prévues dans le forfait PENE (2 907 ha sur un total de 11 570 ha de projets listés).

Affaiblissement du caractère contraignant des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification régionale (SRADDET)

En application de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, le décret dit "SRADDET" du 29 avril 2022<sup>12</sup> prévoyait que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) intègrent des règles précisant les objectifs de réduction des consommations d'ENAF dans les différents territoires de la région (à l'échelle d'un ou plusieurs SCoT). Ainsi, les différents documents de planification et d'urbanisme (SCoT et PLU(i)) devaient être "compatibles" avec les règles du SRADDET en matière de réduction de l'artificialisation des sols.

Ce décret a été critiqué par certains élus : en intégrant des cibles territorialisées de réduction de l'artificialisation dans le fascicule de règles du SRADDET plutôt que dans son rapport d'objectifs, que les SCoT et PLU(i) doivent seulement "prendre en compte", le décret contreviendrait au texte de la loi. C'était le sens du recours porté par l'Association des Maires de France (AMF) devant la justice administrative, qui visait à faire annuler le décret pour excès de pouvoir. Dans sa décision du 4 octobre 2023<sup>13</sup>, le Conseil d'État a toutefois confirmé que les termes du décret respectaient bien la loi :

*"En prévoyant que le fascicule du SRADDET comporte des règles territorialisées permettant d'assurer la déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols entre les différentes parties du territoire régional avec une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années, le pouvoir réglementaire n'a pas méconnu les termes de la loi."*

Malgré cette confirmation juridique, le Gouvernement a finalement décidé de revenir sur ce décret à la suite des débats autour de la loi ZAN du 20 juillet 2023 : une nouvelle version du décret SRADDET a ainsi été publiée le 27 novembre 2023, laquelle ne prévoit plus une obligation de fixer des règles territorialisées dans le SRADDET en matière de réduction de l'artificialisation, mais seulement la possibilité de le faire ou non. Ainsi, le nouveau décret ouvre la possibilité que les SCoT et PLU(i) puissent seulement "prendre en compte" les objectifs de réduction de l'artificialisation, sans nécessairement être "compatibles" avec ces derniers<sup>14</sup>.

Dans le débat public, il a été beaucoup reproché au ZAN de proposer une vision dite "arithmétique" de la protection des sols. Si la manière de gérer les contraintes et répartir les efforts entre les territoires doit évidemment être discutée et négociée dans un esprit de justice sociale, une réalité demeure : les sols, en France comme ailleurs, sont une ressource limitée, qu'il faut traiter comme telle. Néanmoins, l'objectif ZAN porte également une vision qualitative, celle d'un urbanisme repensé, qui cherche à concilier protection des sols et production de logement, accès aux services et commerces de proximité et préservation du cadre de vie. Au-delà du nécessaire aspect quantitatif, l'objectif ZAN est le levier d'un changement de paradigme, pour un urbanisme plus résilient et plus juste.

Il faut ajouter que nous ne pouvons pas recréer à l'identique les sols détruits et que la restauration des fonctions écologiques des sols dégradés exige du temps et des moyens financiers considérables. Pour cette raison, la restauration écologique n'est pas une solution "magique" permettant de compenser une artificialisation non maîtrisée - l'objectif est donc bien d'éviter d'artificialiser autant que possible, de réduire l'artificialisation occasionnée par les projets dont on ne peut pas se passer et, en dernier recours, de compenser l'artificialisation résiduelle par des travaux de renaturation.

## DÉFINITIONS : CONSOMMATION D'ESPACES ET ARTIFICIALISATION

La notion d'artificialisation des sols a historiquement été utilisée pour faire référence aux changements d'affectation des sols et mesurer les espaces perdus pour l'agriculture au profit de l'urbanisation. Cette préoccupation a ensuite été élargie à la perte d'espaces naturels et forestiers. Ainsi, les systèmes de suivi ont considéré comme artificialisés les sols dont l'usage n'était plus ni agricole, ni naturel, ni forestier. On disposait alors d'une méthode de suivi statistique, mais sans définitions juridiques de l'artificialisation et, dans une moindre mesure, de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF).

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a permis de définir ces deux notions :

### 1. Consommation d'ENAF (art 194)

“ La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.”

### 2. Artificialisation des sols (art 192)

“ L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.”

Cette nouvelle définition de l'artificialisation inclut explicitement une dimension écologique et ne se limite pas à une classification selon l'usage fait du sol. Néanmoins, le même article 192 de la loi Climat et résilience précise les types de sols qui seront ou non considérés comme artificialisés à compter de 2031, en se basant sur l'occupation ou l'usage :

a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.”

Le décret d'application du 27 novembre 2023 détaille la nomenclature qui permettra de distinguer à partir de 2031 les sols artificialisés des sols non artificialisés<sup>15</sup>.

### Pour aller plus loin

*“Améliorer le suivi de l'artificialisation par une évaluation scientifique de la qualité écologique des sols”*

En juillet 2023, la Fondation pour la Nature et l'Homme a publié une note rédigée avec des chercheurs de l'Inrae et de l'Université Lyon III, dédiée aux méthodes de suivi de l'artificialisation des sols.

Elle propose notamment d'intégrer de manière plus directe des mesures de qualité des sols, issues du terrain, dans le dispositif de suivi de l'artificialisation des sols.



Source : Cerema et Mathieu Ughetti (2019)

## PANORAMA EUROPÉEN DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Dès 2006, la volonté de quantifier et limiter l'artificialisation apparaît dans l'agenda européen, avec une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols. Un des objectifs était d'adopter « une approche de l'imperméabilisation des sols permettant de garantir une utilisation plus rationnelle des terres [...] et de préserver le plus grand nombre possible de fonctions du sol »<sup>16</sup>. Ses défenseurs ont utilisé des arguments variés, de la défense de l'agriculture au stockage de carbone en passant par la richesse de la biodiversité des sols. Malgré un accord partiel de la Commission fin 2007, les enjeux de compétitivité freinent la procédure. Protéger la qualité et les fonctions des sols était alors perçu par certains comme un frein au développement des activités économiques, et une mise en cause du système agricole. Ces arguments sont encore repris aujourd'hui, comme l'ont montré les débats de 2023 précédant l'adoption de la loi sur la mise en œuvre du ZAN et de la loi “industrie verte”. La proposition de directive sur la protection des sols a finalement été abandonnée et retirée définitivement en 2014<sup>17</sup>.

La Commission européenne avait pourtant publié trois ans plus tôt, en 2011, une “feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources”<sup>18</sup>, qui évoquait pour la première fois l'objectif de “mettre un terme d'ici à 2050 à l'augmentation nette de la surface de terres occupées”, préfigurant le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) français.

Plus récemment, la stratégie européenne pour la biodiversité 2030 enjoint les États membres à instaurer des objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation d'ici 2030, avec en ligne de mire l'objectif du zéro artificialisation nette en 2050<sup>19</sup> – cette stratégie européenne n'a néanmoins pas de portée obligatoire pour les États membres. Le 17 novembre 2021, la Commission européenne a présenté la nouvelle stratégie de l'UE pour les sols à horizon 2030, qui reprend l'objectif *no net land take* (ZAN) en 2050<sup>20</sup>. Enfin, le 5 juillet 2023, la Commission européenne a présenté un projet de

directive dédié à la surveillance et à la résilience des sols, qui propose une définition européenne de la santé des sols, un cadre de surveillance et un objectif de bonne santé des sols d'ici 2050<sup>21</sup>. Ce projet de directive ne propose toutefois pas de traduction législative de l'objectif *no net land take* au niveau européen.

### Les politiques de lutte contre l'artificialisation au sein de l'UE

Au sein de l'Union européenne, plusieurs États membres ont introduit dans leur droit des dispositifs contraignants pour atteindre le *no net land take*, comme la France et la Belgique. En Wallonie, l'objectif est fixé pour 2050, tandis que la Flandre a programmé la fin de la croissance des surfaces urbanisées pour 2040 : c'est le *bouwshift* (changement dans la construction)<sup>22</sup>.

D'autres pays européens ont pour leur part réaffirmé en droit national l'ambition de l'arrêt de l'artificialisation d'ici 2050, sans mécanisme contraignant. C'est notamment le cas de l'Allemagne, qui a inscrit l'objectif ZAN pour 2050 au niveau fédéral, dans le cadre de son plan de protection du climat (Klimaschutzplan, 2016), avec l'objectif intermédiaire d'un rythme moyen d'artificialisation de 30 ha par jour en 2030. A l'échelle des Länder, le niveau d'ambition est variable : le Bade-Wurtemberg s'est notamment fixé un objectif ZAN à horizon 2035, qu'il prévoit d'inscrire de manière contraignante dans la planification régionale, avec un plan d'action et des mesures d'accompagnement<sup>23</sup>. En Italie, un plan pour la transition écologique a été adopté en 2022, qui fixe un objectif de zéro artificialisation nette dès 2030 : cette ambition n'a toutefois pas pu être inscrite dans la loi à ce stade<sup>24</sup>.

Ainsi, la loi française en matière de lutte contre l'artificialisation des sols est assez unique en Europe. La France a de ce fait un rôle d'exemple à jouer, afin d'entraîner les autres pays du continent dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN, qui est inscrit dans les stratégies européennes.

## ÉTAT DES LIEUX EN FRANCE

### LA DYNAMIQUE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

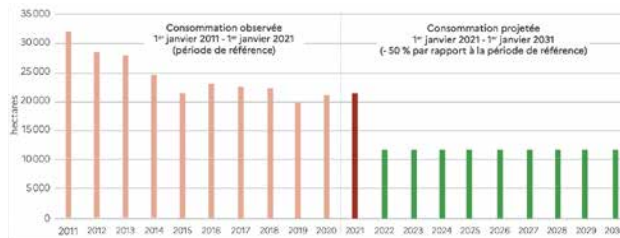
En France, après une période de baisse de la consommation d'ENAF entre 2009 et 2015, celle-ci s'est depuis maintenue au-dessus de la barre des 20 000 ha<sup>25</sup> par an, à l'exception d'un point bas en 2019 (19 448 ha), suivi de deux années de hausse consécutives. Avec 21 310 ha en 2021, la consommation d'ENAF en France se fait au même rythme qu'en 2015, c'est-à-dire avant la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016), et avant le Plan Biodiversité qui annonçait pour la première fois l'objectif ZAN

en France (2018). En somme, le travail de réduction du rythme d'artificialisation des sols prévu est encore largement devant nous, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Cerema indique que 243 136 ha d'ENAF ont été consommés en France. L'objectif de réduction par deux sur la période 2021-2031 induit donc la possibilité de consommer environ 121 500 ha<sup>26</sup> entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 1<sup>er</sup> janvier 2031. En retranchant les 21 310 ha consommés en 2021, il reste donc au maximum 100 258 ha pour les neuf années allant du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 1<sup>er</sup> janvier 2031<sup>27</sup>.

#### CONSUMMATION NATIONALE D'ENAF 2011-2021 ET OBJECTIF 2022-2030

Source : MTECT, ZAN - Guide synthétique, novembre 2023

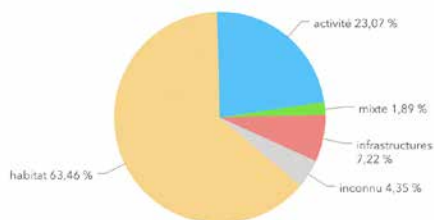


### USAGES DES ESPACES NAF CONSOMMÉS

Les données du Cerema indiquent qu'au cours de la période 2009-2022, un peu moins des deux tiers (63 %) des consommations d'ENAF ont été destinées à l'habitat. Les activités économiques (zones d'activités, entrepôts logistiques, etc.) ont concentré un peu moins d'un quart (25 %) des consommations d'ENAF, tandis que les infrastructures (routes, canaux, etc.) ont concentré plus de 7 % du total.

#### RÉPARTITION DU FLUX DE CONSOMMATION D'ESPACES PAR DESTINATION ENTRE LE 1<sup>er</sup> JANVIER 2009 ET LE 1<sup>er</sup> JANVIER 2022

Source : Cerema, Portail de l'artificialisation des sols



En repartant des 100 000 hectares qu'il est possible de consommer entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 1<sup>er</sup> janvier 2031, une question centrale est celle de la hiérarchisation des usages du foncier, de la répartition des consommations d'ENAF entre les différents types d'aménagement. De ce point de vue, il n'est pas illégitime que le logement représente une part significative de la consommation d'ENAF car c'est un besoin essentiel et une composante centrale de la vie quotidienne. Toutefois, la logique de sobriété foncière doit infuser dans tous les domaines de l'aménagement, y compris le logement. Dans le contexte actuel de pénurie de logements, il faut donc activer le plus grand nombre de leviers possibles pour créer de nouveaux logements abordables en réduisant autant que possible l'artificialisation : produire des logements en mobilisant le bâti déjà existant, en optimisant intelligemment les espaces urbanisés, et en densifiant les constructions de nouveaux logements sur des ENAF. En mobilisant des exemples concrets tirés de nombreux territoires, ce rapport explore ces pistes et donne à voir les solutions possibles pour conjuguer respect du ZAN et accès au logement.

## COMPRENDRE LES MOTEURS SOCIOÉCONOMIQUES DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Ce rapport tente d'aborder la question de la lutte contre l'artificialisation des sols sous un angle social et écologique. C'est la raison pour laquelle il nous semble important de revenir, en introduction, sur les moteurs qui sous-tendent les dynamiques d'artificialisation des sols.

Révolutions industrielles, déprise agricole et urbanisation de la population, omniprésence de la voiture individuelle, déclin industriel et concentration des activités autour des métropoles : autant de transformations économiques et sociales qui ont contribué à produire le modèle d'aménagement actuel, si consommateur d'ENAF. Sans viser l'exhaustivité, on pourrait ajouter des transformations plus récentes, notamment le développement des infrastructures de tourisme et de loisirs, la croissance des infrastructures du numérique (datacenters, plateformes logistiques, etc.), ou encore des phénomènes sociologiques comme la décohabitation croissante des ménages.

Il convient de rappeler que la croissance de l'artificialisation des sols est largement découplée des évolutions démographiques : les données du Ministère de l'Agriculture (Teruti-Lucas) indiquent que la superficie des espaces artificialisés a augmenté de 72 % entre 1982 et 2018 en France métropolitaine tandis que la population n'a crû que de 19 %<sup>28</sup>. Les besoins en logements peuvent toutefois augmenter à population constante, par exemple sous l'effet des décohabitations : c'est pourquoi il faut rapprocher les dynamiques d'artificialisation non seulement de l'évolution de la population mais aussi de celle du nombre de ménages. C'est ce que fait le Cerema, qui constate que 26 % des communes ont vu leur artificialisation s'accroître entre 2011 et 2016 alors que leur nombre de ménages diminuait<sup>29</sup>. Il n'y a donc pas de relation directe entre les évolutions démographiques et le rythme d'artificialisation des sols.

### Urbanisation croissante de la population et "fin des paysans"

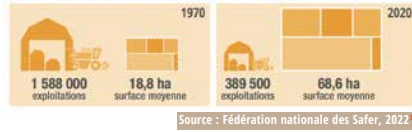
En premier lieu, citons l'urbanisation croissante de la population française au cours du XX<sup>e</sup> siècle, liée aux révolutions industrielles. En 1891, seulement 36 % des Français vivaient en ville ; cette part passe à 55 % en 1954 et 73 % en 1982, avec une accélération particu-

lièrement forte après la Seconde Guerre mondiale. En 2020, 93 % des Français habitent dans l'aire d'attraction d'une ville<sup>30</sup>.

On qualifie classiquement le processus d'urbanisation massif de la population d'exode rural, ce qui induit l'idée d'un déplacement de population des campagnes vers les villes. Si ce terme décrit une réalité historique, son usage généralisé peut faire écran à un autre mouvement, en sens inverse, qui caractérise la période d'après-guerre : l'étalement urbain<sup>31</sup>. En transformant des espaces jusqu'ici ruraux en territoires périurbains, c'est-à-dire dépendants non plus des campagnes alentours et de l'agriculture mais de l'activité économique d'une ville de plus en plus distante<sup>32</sup>, l'étalement urbain traduit un processus de désimbrication entre les lieux de résidence et les moyens de subsistance. Au fil des décennies, les populations ont vu leur travail s'éloigner du territoire sur lequel elles vivent : l'emploi agricole décline, faisant place à des emplois industriels concentrés dans des espaces dédiés, puis des emplois tertiaires regroupés dans les centres-villes et les zones d'activités périphériques. En évoquant l'histoire de l'artificialisation des sols, on convoque ainsi une histoire sociale, celle de la modernisation et de la déprise agricole, celle de "la fin de des paysans"<sup>33</sup> décrite dès 1967 par Henri Mendras dans l'ouvrage éponyme.

La décline de la population agricole active, entamée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est en effet accélérée après la Seconde guerre mondiale, avec une baisse de plus de 3 % par an entre 1946 et 1968<sup>34</sup>, ce qui correspond à une division par deux (baisse de 54 %). Cette baisse s'est poursuivie et amplifiée au cours des décennies suivantes : alors qu'on dénombrait 1,6 million d'agriculteurs en 1982 (7,1 % de l'emploi total), la France ne comptait plus que 400 000 exploitants agricoles en 2019 (1,5 % de l'emploi total), soit une division par quatre<sup>35</sup>. La modernisation agricole (mécanisation croissante, recours accru aux intrants, etc.) provoque ainsi la baisse du nombre d'agriculteurs et un double phénomène : la concentration d'une partie des terres dans des exploitations toujours plus grandes, tandis que d'autres parcelles sont cédées à l'urbanisation. Ces dernières assurent un revenu important aux agriculteurs, d'autant plus que les terres urbanisables se vendent beaucoup plus cher que les terres à usage agricole.

En 50 ans, le nombre d'exploitations agricoles diminue de 76 %, tandis que leur surface moyenne est multipliée par 3,6.



Dans un ouvrage paru en octobre 2022<sup>36</sup>, Philippe Bihouix, Clémence De Selva et Sophie Jeantet avancent que ce phénomène est tel que l'artificialisation représente en réalité "l'autre revenu agricole", du même ordre de grandeur que la production agricole. En réalisant un rapide calcul sur la base de 25 000 hectares artificialisés par an et d'un prix de vente des terres urbanisables de 60€/m<sup>2</sup>, ils estiment que l'artificialisation des terres agricoles génère un flux financier de l'ordre de 15 Mds € par an, alors qu'ils estiment le total des revenus annuels de la production agricole à environ 14,4 Mds €. Ils concluent ainsi que "le flux financier lié aux terres agricoles artificialisées est du même ordre de grandeur que la totalité des revenus des agriculteurs".

En outre, les données de la fédération nationale des Safer permettent de constater l'importance économique de l'artificialisation des sols sur les marchés fonciers ruraux : ainsi pour l'ensemble des transactions en 2022, le marché de l'urbanisation représentait 2 % des surfaces mais 9 % de la valeur, alors que le marché des terres à usage agricole (hors vigne) représentait 63 % des surfaces et seulement 15 % de la valeur<sup>37</sup>. Avec la réduction progressive de l'artificialisation des sols jusqu'à l'atteinte du ZAN en 2050, les flux financiers générés par l'urbanisation des terres agricoles se tariront. Compte tenu de la faiblesse des revenus et des retraites pour de nombreux agriculteurs, cette situation appellera vraisemblablement une réponse des politiques publiques.

## Les différentiels de prix du foncier

Selon France Stratégie<sup>38</sup>, les différentiels de prix du foncier constituent un élément essentiel pour expliquer les dynamiques de construction et d'artificialisation des sols. Il s'agit notamment des différentiels de prix entre :

- Les terres agricoles ou forestières et les terrains constructibles ;
- Le foncier bâti et le foncier non bâti ;
- La périphérie et le centre-ville

Le rapport de France Stratégie souligne la place essentielle qu'occupent les propriétaires fonciers dans ces dynamiques, du fait de leur capacité à vendre ou non leurs terrains pour des usages induisant de l'artificialisation. Compte tenu des différences de prix entre le foncier agricole (globalement peu cher en France) et les terrains urbanisables, les propriétaires agricoles et forestiers sont nettement incités à vendre leurs terrains constructibles. France Stratégie indique que le prix des terres agricoles en France sont parmi les plus faibles d'Europe occidentale : à titre de comparaison, un hectare de terres agricoles en France coûte environ 6 000 € aujourd'hui<sup>39</sup>, contre un prix situé entre 10 000 € et 20 000 € en Italie, en Angleterre, au Danemark et en Allemagne.

Dans un rapport daté d'octobre 2022, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) abonde dans le même sens en soulignant que "le véritable facteur de décision d'un ménage, d'un aménageur ou d'une entreprise pour décider de lancer un projet de construction sur une zone non artificialisée tient à la différence de prix entre le foncier vierge et le foncier déjà artificialisé devant être réhabilité"<sup>40</sup>. Cette situation, associée aux causes structurelles évoquées plus haut, conduit souvent à décider de construire sur des terrains nus, plutôt que d'investir dans la réhabilitation du bâti existant ou l'optimisation et le renouvellement des espaces déjà urbanisés - qui apparaissent souvent en première analyse économiquement moins rentables et ont besoin d'un soutien financier plus conséquent pour l'investissement de départ.

## L'omniprésence croissante de la voiture individuelle

Autre élément clé pour comprendre les dynamiques d'artificialisation : le développement de la voiture individuelle. Objet devenu à la fois l'outil et le symbole de l'étalement urbain, la voiture individuelle a vu son nombre multiplié en France par 26 entre 1939 et 2022. Notons au passage que dans le même temps, la population française a été multipliée par 1,6 (de 41,5 M à 68 M).



Date	1939	1953	1975	2009	2022
Nombre de voitures individuelles en circulation en France (en millions) <sup>41</sup>	1,5	2,5	15,5	31	39

Permise par un accès aux énergies fossiles devenu abondant et bon marché au fil du XX<sup>e</sup> siècle, l'omniprésence croissante de la voiture individuelle a transformé notre rapport à l'espace. Elle a permis l'émergence d'un modèle de développement urbain fondé sur l'étalement, la périurbanisation et le mitage.

Dans son "Manifeste pour un urbanisme circulaire"<sup>42</sup>, l'urbaniste Sylvain Grisot retrace la genèse de la périurbanisation aux États-Unis après la Seconde guerre mondiale, bientôt exportée en France pour devenir ce que l'on nomme aujourd'hui le "modèle pavillonnaire". Il évoque ainsi le caractère industriel de ce modèle de développement urbain, adaptation civile des méthodes de construction des bâtiments militaires basées sur la standardisation et la préfabrication. Ce mode de construction induit de fait un étalement urbain puisque "les seuls sites capables d'accueillir une production répétitive difficilement adaptable à des contextes urbains complexes [sont] les terres agricoles en bordure de villes" (p. 38). Sylvain Grisot rappelle toutefois que le modèle pavillonnaire ne se résume pas à une technique de construction, mais qu'il constitue un système global de production de la ville. Ainsi, parmi les questions que pose la lutte contre l'artificialisation des sols, ce qui est en jeu n'est pas la remise en cause systématique du logement individuel, mais un changement de paradigme dans la manière de fabriquer la ville.

Les liens de dépendance étroits entre voiture individuelle et modèle pavillonnaire sont décrits de longue date. Ainsi, l'urbaniste Raphaël Fischler les résumait dès 2004 par la formule suivante : "car ownership makes suburbia possible and suburbia makes car ownership necessary" - en français, "la possession d'une voiture rend possible le modèle pavillonnaire et le modèle pavillonnaire rend nécessaire la possession d'une voiture". Dans un tel modèle de production d'habitat, l'espace consommé par le logement est indissociable de l'espace consommé pour la voiture : selon l'ADEME<sup>43</sup>, près de 6 000 km de routes communales sont construites chaque année en France du fait de la construction de nouveaux logements en extension de bâti ou en mitage.

Autre aspect de ce paradigme moderne d'aménagement périurbain : si la voiture individuelle devient une nécessité, c'est que l'espace a été fractionné en différentes zones spécialisées dans autant de fonctions (travail, habitat, commerce, loisirs, etc.<sup>44</sup>), accroissant mécaniquement le besoin de mobilité des personnes. De ce fait, on observe des consommations d'ENAF distinctes, tant d'hectares pour les lotissements, et tant d'hectares pour les zones d'activité. Ce type de raisonnement peut amener à traiter les défis de la sobriété

foncière en silos, en raisonnant seulement au sein de chaque catégorie : comment réduire la consommation d'espaces liée à l'habitat ? Comment réduire l'empreinte foncière des activités économiques ? Il faut au contraire promouvoir autant que possible une approche intégrée et modulable de la ville consistant, selon les mots de Sylvain Grisot, à "renoncer à l'étalement et à tisser la ville de la proximité"<sup>45</sup>, à passer d'un urbanisme de l'étalement à un "urbanisme circulaire".

## L'effet polarisant de la métropolisation du territoire

Arrêtons nous enfin sur une troisième transformation profonde de l'aménagement du territoire au cours des dernières décennies, voire des dernières années : la métropolisation. Celle-ci est qualifiée par le Cerema de "force motrice" de l'artificialisation des sols<sup>46</sup>, constat repris par l'Observatoire des Territoires dans son rapport de février 2021 intitulé La France en douze portraits<sup>47</sup>.

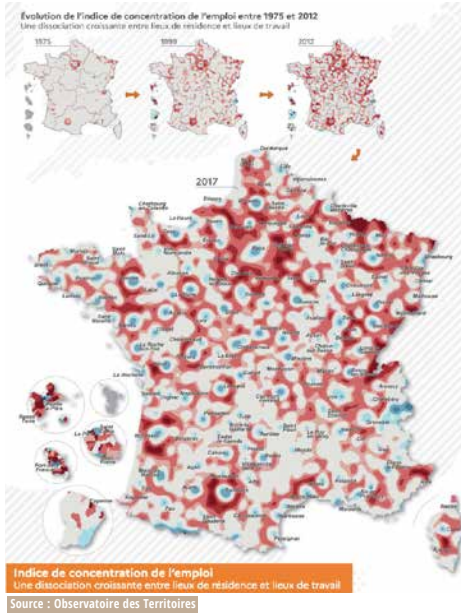
Pour en donner une définition succincte, la métropolisation est tout à la fois un phénomène de concentration et de polarisation des activités d'un territoire au sein d'un centre urbain attractif, et l'intégration de ce dernier dans un réseau d'échanges international ou mondial.

Les données du Cerema indiquent que 90 % de la nouvelle artificialisation entre 2009 et 2018 a été réalisée dans des communes urbaines ou périurbaines<sup>48</sup>, soulignant ainsi l'effet de polarisation du territoire. Cet effet de polarisation est particulièrement visible sur les cartes ci-dessous produites par l'Observatoire des Territoires<sup>49</sup>, qui illustrent la concentration croissante de l'emploi dans les grands centres urbains.



Au tournant des années 2010, la métropolisation était présentée par certains acteurs comme une solution permettant de renforcer l'économie et de stimuler sa croissance. Le rapport de France Stratégie "Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie", publié en 2014, témoigne de cette vision : jugeant les métropoles "économiquement et environnementalement efficaces", celui-ci affirme que "les métropoles peuvent être le creuset de la croissance de demain" et qu'il faut par conséquent "accepter, et même en-





courager, la concentration géographique des activités [...] et dans le même temps faire de ces métropoles les pivots de projets de développement incluant les espaces connexes<sup>50</sup>. En cela, la politique de promotion des métropoles a pu être analysée comme une traduction territoriale de la logique du ruissellement économique<sup>51</sup>. Un rapport de recherche commandé par France Stratégie, le Commissariat général à l'Égalité des Territoires et la Caisse des Dépôts, remis en 2017, indiquait toutefois que "les métropoles n'entraînent pas systématiquement dans leur sillage le reste de la région"<sup>52</sup>.

### Sur-développement tertiaire, essor du numérique

Dans son rapport "Transitions 2050", l'ADEME indique que le parc tertiaire augmente de 1,4% par an en moyenne depuis trente ans<sup>53</sup>. Il représente aujourd'hui un total de 964 millions de m<sup>2</sup>, soit 96 400 ha<sup>54</sup>. Ces surfaces sont réparties entre les bureaux (232 Mm<sup>2</sup>), le commerce (215 Mm<sup>2</sup>) et l'enseignement-recherche (190 Mm<sup>2</sup>). Entre 1990 et 2012, les surfaces de bureaux ont augmenté de 59 % alors que l'emploi tertiaire n'a augmenté que de 31 % sur la même période.

Les entrepôts logistiques sont également en forte croissance, avec des situations contrastées en fonction des régions. Le travail de recherche d'Alice Colsaet suggère notamment qu'entre 1999 et 2012, les "zones d'activités, gazons et parkings associés" ont été la première source d'artificialisation des sols en Île-de-France, avant l'habitat<sup>55</sup>. Dans certaines régions telles que les Hauts-de-France, l'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et le Grand Est, le développement des entrepôts logistiques a aussi contribué de manière non négligeable à l'artificialisation. Par exemple, en 2015, on comptait déjà 630 entrepôts de plus de 5 000 m<sup>2</sup> dans la région Hauts-de-France, 646 en Île-de-France, 590 en Auvergne-Rhône-Alpes ou encore 472 en région Grand Est<sup>56</sup>.

Enfin, la croissance rapide des usages du numérique a fait émerger les datacenters en tant que nouvel enjeu d'aménagement du territoire. L'ADEME souligne ainsi la récente "multiplication des projets sous la forme d'étalement urbain, alors même que les datacenters peuvent s'implanter dans des zones déjà urbanisées et même s'insérer au sein d'immeubles déjà construits"<sup>57</sup>. Pour l'heure, un tiers des datacenters français sont installés en Île-de-France et de nombreux projets sont en cours de développement sur le territoire régional<sup>58</sup>.

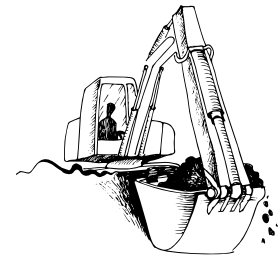
### Décohabitations et accroissement de la taille moyenne des logements

Parmi les moteurs des dynamiques d'artificialisation des sols, on a déjà cité les phénomènes de décohabitation et la baisse du nombre de personnes par ménage<sup>59</sup>. Selon l'ADEME, le nombre de personnes par ménage est en effet passé de 2,6 en 1990 à 2,3 en 2016, tandis que le nombre de logements en France métropolitaine a augmenté de 1,1 % par an en moyenne sur les trente dernières années. La surface moyenne par personne des résidences principales s'accroît également : elle est passée de 25 m<sup>2</sup> en 1973 à 40 m<sup>2</sup> en 2013. L'ADEME précise enfin que la surface des maisons neuves poursuit son augmentation (+1 % entre 2006 et 2013 avec une surface moyenne actuellement de 112 m<sup>2</sup> pour 4,9 pièces, et même 114 m<sup>2</sup> en 2020), tandis que la surface des appartements stagne depuis 25 ans et est en baisse sur la période 2006-2013 (-4 %, 63 m<sup>2</sup> et 2,9 pièces en moyenne) avant de repartir légèrement à la hausse en 2020 (64 m<sup>2</sup>)<sup>60</sup>. D'autre part, l'augmentation du taux de surpeuplement des logements depuis 2006 confirme le caractère inégalitaire de cette tendance.

## POURQUOI L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EST-ELLE UN PROBLÈME ÉCOLOGIQUE ET SOCIAL MAJEUR ?

La destruction et la fragmentation des habitats naturels comptent parmi les toutes premières causes de l'effondrement de la biodiversité, aux côtés des pesticides. Les sols sont des milieux vivants qui soutiennent l'ensemble des écosystèmes terrestres, et pas seulement le support des aménagements humains : il est donc vital de les préserver.

Or l'artificialisation des sols, c'est précisément l'altération durable des fonctions écologiques (biologiques, hydriques, climatiques) qu'ils remplissent. Outre la perte de biodiversité, l'artificialisation contribue donc au changement climatique en empêchant le stockage du carbone par les sols. Elle a également des effets délétères en matière d'adaptation : l'artificialisation réduit l'infiltration des eaux, aggrave le ruissellement et les inondations ; elle contribue également aux îlots de chaleur urbains.



**Stockage du CO<sub>2</sub>** : les sols contiennent trois fois plus de carbone que l'atmosphère et la végétation, grâce à la vie qu'ils abritent. Artificialiser les sols c'est réduire la capacité de ceux-ci à stocker le carbone, et donc contribuer directement à l'aggravation du changement climatique.

**Cycle de l'eau** : les sols imperméabilisés ou très compactés n'absorbent plus l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissellement et d'inondation sont donc largement amplifiés.

**Biodiversité** : Transformer un espace naturel en zone commerciale ou en lotissement détruit et fragmente les habitats des espèces animales et végétales. Isoler ainsi les populations les uns des autres les affaiblit et peut mener à leur disparition. L'urbanisation apporte également avec elle des pollutions, notamment lumineuses et sonores, qui nuisent à la biodiversité. Les continuités écologiques sont essentielles : il faut donc préserver les habitats et les connecter autant que possible.

Source : "5 questions pour comprendre l'artificialisation des sols" Fondation pour la Nature et l'Homme

Face à ce constat l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) vise à nous faire changer de paradigme d'aménagement, à sortir du modèle qui produit chaque année des dizaines de milliers d'hectares d'artificialisation, pour développer un modèle d'urbanisme circulaire qui protège les sols. Dans le débat public, la mise en œuvre du ZAN est parfois présentée comme une contrainte, comme une forme d'empêchement : cette vision repose sur l'idée implicite que le modèle d'aménagement actuel produit un urbanisme vertueux et socialement juste. Or tel n'est pas le cas.

Outre ses impacts sur la biodiversité, le climat et le cycle de l'eau, le modèle d'extension urbaine basé sur l'artificialisation des sols présente d'autres conséquences néfastes, peut-être moins connues, sur les plans sociaux et économiques. Ces aspects sont notamment décrits dans un documentaire intitulé "Rêve pavillonnaire, les dessous d'un modèle"<sup>61</sup>. Des maisons qui sont souvent chères, qui imposent des dépenses contraintes importantes aux ménages, et qui peuvent se révéler difficiles à revendre. En effet, dans des quartiers standardisés sans commerces ni services, où la dépendance à la voiture est totale pour chaque acte de la vie quotidienne, la réalité se révèle plus difficile que la promesse faite aux primo-accédants d'un logement confortable dans un cadre de vie apaisé. Le documentaire démontre qu'il s'agit bel et bien d'une question sociale, puisque c'est souvent l'impossibilité d'accéder à un logement adapté et abordable dans un cadre de vie apaisé au sein des pôles urbains qui pousse des populations modestes à s'éloigner dans le périurbain. Derrière la préférence affichée pour la maison individuelle (un sondage Harris Interactive publié en 2020 suggérait que les trois quarts des Français préféreraient vivre dans une maison individuelle<sup>62</sup>), se cache donc un ensemble de difficultés qui contraignent les choix et pèsent sur le quotidien. Pour réduire l'extension urbaine et l'artificialisation des sols, il faut donc s'intéresser aux enjeux sociaux qui les sous-tendent : parmi ceux-ci, l'urgence de créer les conditions d'un accès abordable au logement pour tous. Aujourd'hui, la production de logements standardisés ne permet pas de répondre aux besoins variés de toutes les populations : lieux de vie adaptés pour les seniors, logements pour les étudiants et les jeunes ménages, logements sociaux, etc.

## Le modèle d'aménagement en extension renforce la dépendance à la voiture individuelle

Au cœur de la révolte des Gilets jaunes de 2019 figurait la difficulté de faire face aux coûts croissants qu'induit la dépendance à la voiture individuelle. Persévérer dans le modèle d'extension urbaine, c'est renforcer cette dépendance et son corollaire : le manque de proximité, le difficile accès aux emplois, commerces et services dans de nombreux territoires. C'est rendre toujours plus onéreux et difficile le développement d'offres de transports en communs efficaces et accessibles.

La dépendance à la voiture individuelle concerne 5,3 millions de Français en 2022<sup>63</sup>, et 3,6 millions sont en précarité carburant (cumulant des bas revenus, un budget carburant élevé et/ou des restrictions dans leurs déplacements).

D'après le baromètre des mobilités du quotidien réalisé par la FNH, un habitant sur quatre vivant dans le périurbain intermédiaire ou peu dense déclare n'avoir accès à aucun service de mobilité à proximité, situation qui touche davantage les plus précaires. Ces Français sont donc plus dépendants de leur voiture et dépendent tendanciellement plus pour le carburant que la moyenne des Français : 22 % des habitants du périurbain intermédiaire ou peu denses dépendent plus de 150€ de carburant par mois, contre 16 % au niveau national, selon le baromètre. Ces difficultés touchent d'abord les catégories populaires : seuls 32 % des ouvriers du périurbain considèrent qu'ils ont le choix entre différents modes de transports, contre 46 % des cadres.

Comme indiqué précédemment, l'omniprésence de la voiture alimente l'étalement urbain<sup>64</sup>, lequel contribue à réduire la mixité sociale des villes. Ce lien entre étalement urbain et spatialisation sociale de l'urbanisme est documenté depuis de nombreuses années – en témoigne un extrait, ci-dessous, d'une publication des services préfectoraux de l'Oise, datant de près de vingt ans :

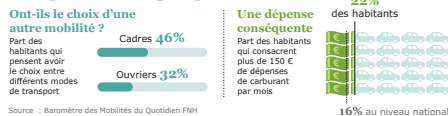
*“L'étalement urbain ne modifie pas seulement les équilibres environnementaux : il affecte directement la cohésion sociale. En effet, dans les débuts de l'industrialisation et jusqu'au développement de l'usage généralisé de l'automobile, l'ensemble des catégories sociales, directeurs, cadres et ouvriers étaient de fait contraints par les moyens limités de déplacements à résider dans des espaces urbains proches voire partagés. Dans son ouvrage paru en 2005, «Ville et mobilité : un couple infernal ?» Marc Wiel souligne ainsi que «tant que*



### DANS LE PÉRIURBAIN INTERMÉDIAIRE OU PEU DENSE Une forte dépendance à l'automobile par manque d'alternatives...



### ... et qui touche les plus précaires



### Coûts réels des mobilités



Source : Direction départementale de l'équipement de l'Oise, Les Cahiers de l'Oise, "Maîtriser les effets pervers de l'étalement urbain", n°34, octobre 2006

*la mobilité était très coûteuse (en temps et en fatigue), les villes voyaient leur densité croître avec le nombre de leurs habitants». Marc Wiel le rappelle avec force : la densité et donc la mixité sociale de la ville industrielle n'ont pas été un choix librement consenti, une sorte de pacte social tacite, mais le résultat d'une contrainte. Avec l'effondrement du coût de la mobilité rendu possible par la vitesse de la circulation automobile, il est devenu possible de choisir un lieu d'habitat distinct du lieu de travail et réciproquement. Cette liberté a suscité ce que Marc Wiel qualifie dans son ouvrage déjà cité de « compétition pour l'espace » caractérisée par une ségrégation sociale. Les manifestations en sont bien connues : gentrification de certains quartiers, précarisation des grands ensembles, périurbanisation de l'habitat individuel des classes moyennes.<sup>65</sup>*

A la lumière de ces analyses, on comprend mieux à quel point sont liés la lutte contre l'étalement urbain, donc contre l'artificialisation des sols, et les efforts de promotion de la mixité sociale, notamment par la production de logements abordables et sociaux. De ce point de vue, les réglementations ZAN et SRU sont bel et bien complémentaires.

## Les logements des zones périurbaines et rurales occasionnent des factures énergétiques plus élevées

Développés pour répondre aux besoins de logements d'une classe moyenne émergente, nombre de lotissements ont été construits de manière uniformisée, avec l'exigence de proposer des logements à des prix attractifs. Ainsi, le bâti des lotissements est souvent moins bien isolé, comme le soulignait en 2019 la Fabrique Écologique dans une note intitulée "Réparer la ville : pour une régénération des lotissements", pointant des matériaux de construction et de rénovation qui peuvent être "de piètre qualité, marqués par une forte prééminence du plastique », et qui induisent "de nombreuses situations de précarisation énergétique"<sup>66</sup>. Selon les données de l'Insee datées de 2017<sup>67</sup>, les factures d'énergie (électricité, gaz et autres combustibles) des résidences principales sont en moyenne plus élevées pour les ménages des communes de moins de 20 000 habitants (37 % supérieures) et des communes rurales (52 % supérieures), que pour les ménages des grandes agglomérations (> 100 000 habitants). Sont en cause les différences de modes de chauffage (électricité, gaz, fioul, bois, etc.) et les performances thermiques variables des habitations. On notera également que les zones rurales présentent une plus grande part de passoires thermiques (catégories F ou G du DPE) au sein de leur parc locatif privé avec 23,3 % contre 19,8 % en moyenne nationale. En termes

de nombre (et non de part) de passoires thermiques toutefois, les trois quarts des passoires thermiques de France, soit 1 075 000 logements, sont situés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants – l'agglomération parisienne concentrant à elle seule plus de 30 % des passoires thermiques du pays (soit 478 000 logements)<sup>68</sup>.

Au-delà des surcoûts en matière d'énergie et d'entretien du logement, une mauvaise isolation engendre des désagréments au quotidien et détériore la santé des habitants. Les problèmes d'isolation des logements sont très répandus : une enquête Qualitel montre que deux tiers des personnes ayant acheté un logement au cours des cinq dernières années ont eu des mauvaises surprises. Parmi celles-ci, les trois plus fréquentes concernent l'isolation thermique (hiver et été) et acoustique<sup>69</sup>.

L'extension des espaces urbains coûte également cher aux collectivités territoriales

La création et l'entretien de voiries et réseaux (électricité, eau, assainissement, etc.) toujours plus étendus coûte cher aux collectivités territoriales. De plus, tant en matière d'électricité que d'eau, l'extension des réseaux induit des pertes en ligne, qu'une démarche de sobriété devrait tâcher de réduire autant que possible. En outre, le développement de quartiers étalés et peu denses rend très difficile voire impossible le développement de services de transports en commun, faute d'un nombre d'usagers suffisants pour les rentabiliser.

Concevoir de nouveaux modèles d'aménagement du territoire qui préservent les sols, est donc une opportunité de s'attaquer, dans le même temps, à de nombreuses problématiques sociales, concernant en particulier l'accès au logement et aux services, l'amélioration du cadre de vie, le renforcement des liens sociaux et la lutte contre l'isolement. C'est toute la démarche de cette étude, qui a cherché à identifier les opportunités qu'offre la mise en œuvre du ZAN pour réduire les inégalités sociales dans ces domaines, ainsi que les défis à relever pour y parvenir.

## Lutter contre l'artificialisation et lutter contre le mal-logement

Une crise du logement qui s'enracine, des besoins en logements nouveaux.

En France aujourd'hui, 4,2 millions de personnes sont non ou très mal-logées, c'est-à-dire privées de logement personnel<sup>70</sup>, en surpeuplement accentué, en inconfort grave (absence d'eau courante, de douche, de cuisine, etc.) ou "Gens du voyage" victimes de mauvaises conditions d'habitat. Parmi elles, 330 000 vivent sans domicile.

	ménages	personnes
<b>4,2 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile		330 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel	21 000	25 000
dont habitations de fortune		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>1 098 000</b>

	ménages	personnes
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort	834 000	1 874 000
dont surpeuplement « accentué »	253 000	1 128 000
<b>TOTAL sans double compte</b>	<b>1 059 000</b>	<b>2 885 000</b>

	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités		23 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (sans double-compte)</b>		<b>4 156 000</b>

Source : Fondation Abbé Pierre, 29e rapport sur l'état du mal-logement, 2024

Autour de ce noyau dur du mal-logement, se dessine un ensemble beaucoup plus large de ménages fragilisés par rapport au logement à différents degrés. Cela concerne 12,1 millions de personnes en surpeuplement modéré, en situation d'impayés de loyers et de charges, vivant dans des logements dégradés ou dans des copropriétés en difficulté, ou étant touché de manière forte par la précarité énergétique.<sup>71</sup>

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement	ménages	personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (sans double compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>

Parmi les logements occupés, la Fondation Abbé Pierre estime à 600 000 le nombre de logements indignes<sup>72</sup>, c'est-à-dire impropres à l'habitation ou pouvant porter atteinte à la sécurité et à la santé de ses occupants.

Au total et sans double-compte, près de 15 millions de Français, soit plus d'un cinquième de la population, est

touché par la crise du logement. Pour certains d'entre eux, la réponse adaptée est l'accès à un nouveau logement : c'est le cas des personnes privées de logement personnel (1,1 million) et de certaines situations de privation de confort ou de surpeuplement (2,9 millions de personnes).

A ces ménages qui subissent la crise du logement de plein fouet et qui ont besoin d'un logement adapté et de bonne qualité, il faut ajouter l'évolution démographique qui, chaque année, génère des besoins en logements nouveaux. A partir des scénarios démographiques de l'Insee, le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires (MTECT)<sup>73</sup> estime que la croissance observée entre 2000 et 2018 de 248 000 ménages supplémentaires (et autant de résidences principales) chaque année devrait se poursuivre jusqu'en 2030 (entre 184 000 et 246 000 nouveaux ménages par an). Entre 2030 et 2050, il y aurait entre 10 000 et 156 000 nouveaux ménages par an. Cette croissance du nombre de ménages s'explique par les évolutions des modes de cohabitation (mises en couple plus tardives, séparations...), du vieillissement de la population, et de la croissance démographique notamment liée aux migrations<sup>74</sup>. Même si la croissance démographique et celle du nombre de ménages devrait ralentir dans les prochaines années, elles continueront de générer des besoins en logements nouveaux.

Pour faire face à ces nouveaux besoins et au retard accumulé, la Fondation Abbé Pierre estime un besoin de production annuel d'au moins 400 000 logements pendant 10 ans, dont 150 000 logements sociaux, pour résorber le mal-logement, loger les ménages supplémentaires et détendre le marché des zones tendues. Au-delà de cet objectif quantitatif global, ces besoins (qui peuvent évoluer et dont l'évaluation relève de choix politiques : combien des ménages mal logés ont besoin d'être relogés ? A partir de quand le logement est considéré surpeuplé ?) nécessitent d'être retranscrits finement à l'échelle locale. D'un point de vue géographique, ces nouveaux logements doivent se situer là où sont les besoins, c'est-à-dire en priorité dans les zones en tension. Même s'il est nécessaire de créer les conditions d'une meilleure et plus juste répartition de la population sur le territoire, notamment compte tenu des impacts du changement climatique, il est urgent de répondre à la pénurie de logements et de fournir aux populations des solutions sur les territoires où elles vivent.



# enquête

## PRODUIRE DU LOGEMENT SANS ARTIFICIALISER : UTILISER LE BÂTI EXISTANT POUR ACCROÎTRE L'OFFRE DE LOGEMENTS, LA MIXITÉ ET LES LIENS SOCIAUX

La première partie de ce rapport explorera les leviers mobilisables pour produire de nouveaux logements sans artificialiser, c'est-à-dire en optimisant les usages du bâti qui existe déjà. On évoquera d'abord les enjeux liés à la résorption de la vacance, avant d'étudier le potentiel encore plus grand que présente la réduction de la sous-occupation. Nous le verrons, cette dernière concerne évidemment les résidences secondaires, dont le nombre a considérablement augmenté au cours des dernières décennies, mais également les résidences principales, en lien étroit avec la problématique du parcours résidentiel. Enfin, cette partie sera conclue par quelques exemples soulignant que la réhabilitation et le changement de fonction du bâti existant peuvent permettre de produire non seulement de nouveaux logements mais également de nouveaux services de proximité, à même de resserrer les liens sociaux sur les territoires.

### LUTTER CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

#### Éléments de contexte : chiffres clés et répartition de la vacance

L'insee<sup>75</sup> définit un logement vacant comme un logement inoccupé se trouvant dans l'une des situations ci-dessous :

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

En 2023, **3,1 millions de logements sont vacants** en France hors Mayotte, soit 8,2% du parc de logements.

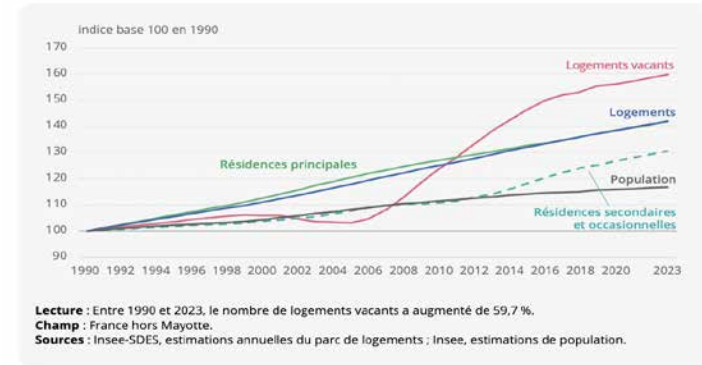
Depuis 1990, le nombre de logements vacants a augmenté de 60%, soit près de 1,2 million de logements vacants supplémentaires<sup>76</sup>.

Entre 2005 et 2023, le nombre de logements vacants a augmenté 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements.

Du point de vue social, il est problématique que le nombre de logements vacants aille croissant alors que plus de quatre millions de personnes sont non ou mal logées en France. De plus, "lutter contre la vacance participe également à la production d'une offre locative abordable", comme l'écrit le Cerema dans un rapport publié en janvier 2023 sur la vacance à Marseille<sup>77</sup>. Dans ce cas d'étude, les logements vacants analysés sont majoritairement (61 %) des logements de petite taille (T1, T2 ou maison de moins de 90 m<sup>2</sup>) qui, lorsqu'ils ont été vendus, l'ont été à des prix inférieurs au marché<sup>78</sup>.

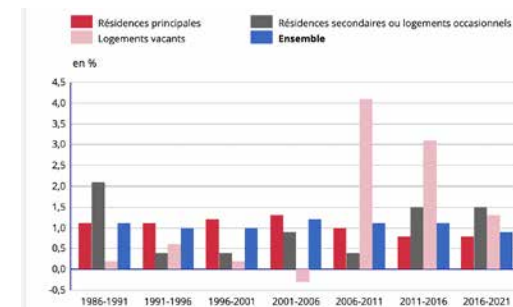
Du point de vue écologique, outre la question de l'artificialisation de nouveaux espaces naturels, agricoles ou forestiers, rappelons que la construction neuve est nécessairement consommatrice de ressources et émettrice de gaz à effet de serre. Produire une tonne de ciment émet environ 900 kg de CO<sub>2</sub>, et il n'existe pas beaucoup de solutions pour décarboner ces procédés industriels<sup>79</sup>. Mieux utiliser les bâtiments existants est donc un enjeu clé du point de vue social et écologique.

### ÉVOLUTION DE LA POPULATION ET DU NOMBRE DE LOGEMENTS PAR CATÉGORIE ENTRE 1990 ET 2013



D'après une publication de l'Insee parue en janvier 2024<sup>80</sup>, les logements vacants représentent 8,2% du parc total en France hors Mayotte, soit 3,1 millions de logements. La part des logements vacants est en augmentation en France depuis le début des années 2000, alors qu'elle avait baissé dans les années 1980 et 1990 (7,6 % en 1982, 7,2 % en 1990, 6,9 % en 1999)<sup>81</sup>. A partir de 2005, on observe une nette augmentation de la part des biens vacants dans le parc de logements : le nombre de logements vacants a en effet progressé 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements entre 2005 et 2023<sup>82</sup>.

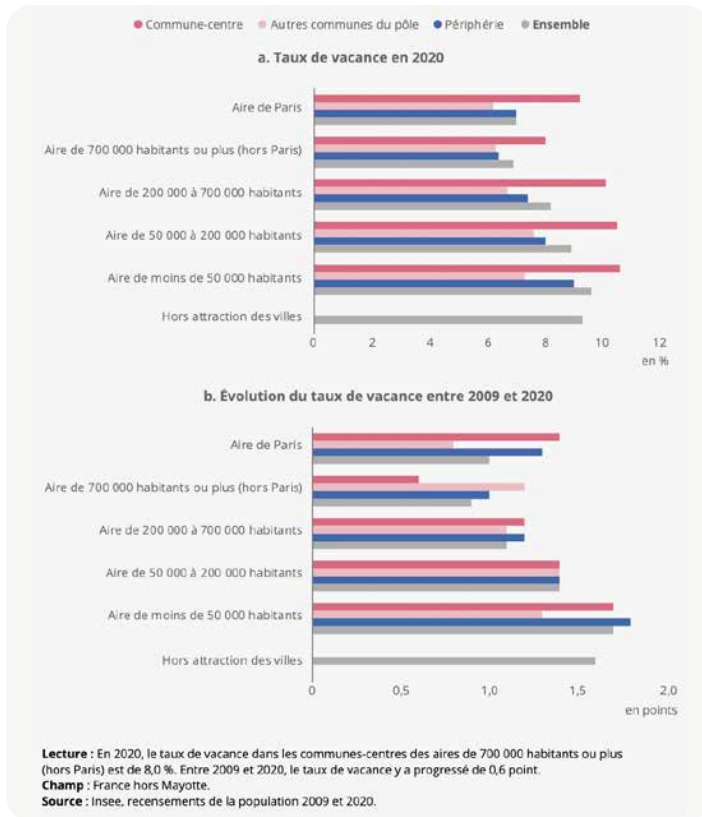
La progression de la part de logements vacants a été particulièrement forte au cours de la décennie 2010 : le nombre de logements vacants a augmenté de 3,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2015, "soit un rythme 2,5 fois plus élevé qu'entre 1999 et 2010 et 6 fois plus élevé qu'entre 1990 et 1999" note l'Insee<sup>83</sup>.



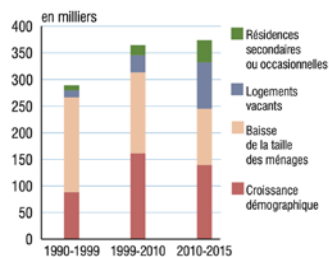
**Lecture :** entre 2016 et 2021, le nombre de résidences principales augmente en moyenne de 0,8 % par an.  
**Champ :** France métropolitaine.  
**Sources :** Insee ; ministère de la Transition écologique et solidaire, Service de la donnée et des études statistiques (SDES) ; estimations annuelles du parc de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'Insee note que la vacance a progressé plus vite entre 2009 et 2020 dans les départements où les taux étaient déjà élevés, c'est-à-dire les départements ruraux du centre de la France métropolitaine, situés le long de la "diagonale des faibles densités" (taux de 11 % ou plus dans la Creuse, la Nièvre, les Ardennes, le Cher, l'Yonne, l'Indre, la Meuse, l'Orne et les Vosges).

Toutefois, en analysant les dynamiques à une maille plus fine, on constate non seulement que la vacance a progressé dans tous les types de territoires, mais également que les taux de vacance sont systématiquement plus élevés dans les communes-centres des aires d'attractions des villes, peu importe la taille de ces dernières. Dans la ville de Paris, le taux de vacance des logements est passé de 7,8 % en 2009 à 9,2 % en 2020, alors même que la situation du logement y est particulièrement tendue. Les communes-centres des autres grandes aires urbaines (>700 000 habitants) présentent en revanche une progression moins rapide de la vacance et des taux plus faibles (en moyenne autour de 7 %) avec néanmoins des variations (5,2 % dans l'aire de Nantes, 8,1 % dans celle de Grenoble). Les taux de vacance les plus importants se trouvent dans les communes-centres des aires de moins de 200 000 habitants, tandis que la progression la plus rapide s'est faite dans les aires de moins de 50 000 habitants.



#### LOGEMENTS SUPPLÉMENTAIRES SELON LA PÉRIODE ET LES FACTEURS D'ÉVOLUTION



Cette situation de croissance de la vacance résidentielle est préoccupante du point de vue de la lutte contre l'artificialisation des sols car elle contribue à accroître les besoins en matière de construction neuve, dans un contexte où l'habitat concentre environ les deux tiers des consommations d'ENAF. L'Insee<sup>84</sup> a ainsi souligné que sur la période 2010-2015 "un cinquième de la variation du parc de logement est lié à l'augmentation de la vacance". Sur cette période, l'Insee a dénombré 86 900 logements vacants supplémentaires par an, "expliquant ainsi 23 % du nombre de logements supplémentaires sur la période".

Mener une politique de résorption de la vacance est donc cohérent avec les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et le besoin d'accroître l'offre de logements abordables. Compte tenu du taux de vacance plus élevé dans les communes-centres, c'est aussi un levier important pour redynamiser les centralités, en particulier dans les petites et moyennes aires urbaines. Mener

une politique ambitieuse de résorption de la vacance est ainsi un vrai levier de progrès tant écologique que social.

Toutefois, si l'augmentation de la vacance est réelle, plusieurs éléments doivent être pris en compte pour estimer le potentiel de production de logements que représente la résorption de la vacance – notamment la différence entre vacance frictionnelle et vacance de longue durée, et les possibles inadéquations entre demande et offre de logements au niveau local.

#### Quel potentiel réel pour la production de logements ?

Dans un rapport publié en 2018, le Commissariat général au développement durable estimait que "si on parvenait à valoriser 80 % du stock de logements vacants pour les besoins de l'habitat (soit 2,15 millions de logements vacants), le gisement d'économie serait de 5 années d'artificialisation due aux logements [...] ou encore 2,5 années d'artificialisation tous usages confondus"<sup>85</sup>. Ces calculs étaient basés sur des données concernant la période 2006-2015, période au cours de laquelle le nombre de logements vacants est passé de 1,9 M à 2,7 M (3,1 M en 2024).

Cette information a pu être reprise dans les débats autour du ZAN (par exemple dans le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires concernant la fiscalité influant sur l'artificialisation<sup>86</sup>, qui évoque la fiscalité des logements vacants), sans toujours mentionner les réserves qu'avaient émises le CGDD quant au potentiel réel de mobilisation des logements vacants. Ainsi, le CGDD concluait-il dès 2018 que "même si les problèmes d'adéquation qualitative entre offre et demande font que ce gisement n'est pas mobilisable

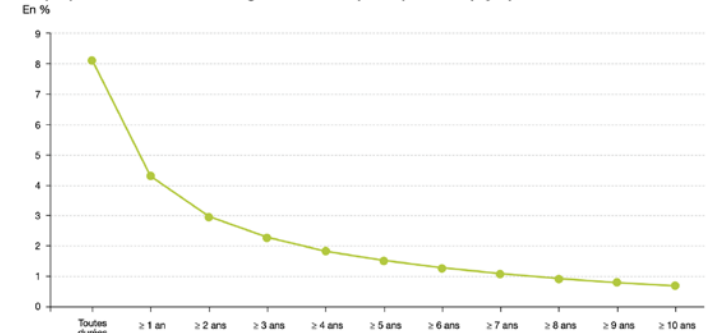
dans de telles proportions, les enjeux sont importants".

De manière intéressante, on notera au passage que cette publication soulignait que plus d'un tiers (37 %) des surfaces nouvellement artificialisées sur la période 2006-2015 se situaient dans des communes où le taux de vacance avait augmenté de plus de 50 % dans le même temps – avec 9 de ces communes sur 10 (87 %) se trouvant dans des zones non tendues. Dans ces communes non tendues, l'accroissement de la vacance semble donc aller de pair avec la poursuite de l'artificialisation des sols.

Pour tenter d'y voir plus clair, il convient d'analyser plus précisément les données, en distinguant les différentes situations de vacance. Une publication du MTECT datée de décembre 2023 s'intéresse aux **déterminants de la vacance de longue durée (supérieure à un an)** : elle indique qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, **4,3 % des logements détenus par des personnes physiques en France étaient vacants depuis plus d'un an, soit près de 1,2 million de logements**<sup>87</sup>. D'après les données fiscales, plus de la moitié (53 %) des logements déclarés vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2017 l'étaient depuis moins d'un an. Quand on évoque le potentiel de production de nouveaux logements par la résorption de la vacance, c'est donc à cette vacance de longue durée que l'on s'intéresse en premier lieu – la vacance de quelques mois pouvant s'expliquer par le fonctionnement classique du marché immobilier. Le graphique ci-dessous, extrait de la publication du MTECT, indique la répartition des logements vacants en fonction de leur durée de vacance, au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Source : MTECT / SDES, 2023

Graphique 1 : taux de vacance des logements détenus par les personnes physiques selon la durée de vacance



Champ : France métropolitaine, logements détenus par des personnes physiques.  
 Source : Filocom 2017

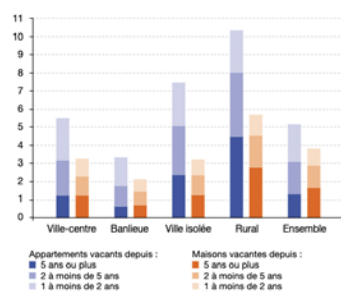
On constate ainsi que de nombreux logements sont vacants de très longue date : par lecture graphique, on voit qu'environ 1 % des logements sont vacants depuis plus de 8 ans, ce qui correspond à plus de 275 000 logements.

Des nombreux facteurs concourent à ce que des logements puissent rester vacants de manière prolongée, par exemple des problématiques juridiques (transmissions et indivisions, délais de signature et résiliation des contrats de bail), l'inadéquation entre offre et demande locales sur le marché immobilier, des besoins de travaux ou encore les décisions personnelles de propriétaires qui ne mettent pas leur bien en location pour diverses raisons (ex : propriétaires âgés résidant en structures collectives telles que les EHPAD ou les hôpitaux).

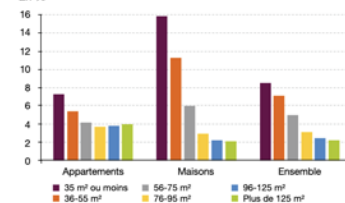
Pour mieux cerner les dynamiques de vacance de longue durée, et donc mieux estimer le potentiel en matière de remise sur le marché nécessite de s'intéresser aux caractéristiques et à la géographie des logements vacants.

Source : MTECT / SDES, 2023

**Graphique 7 : taux de vacance de plus d'un an des logements détenus par les personnes physiques selon le type de logement, la durée de vacance et le statut d'unité urbaine**  
En %



**Graphique 8 : taux de vacance de plus d'un an des logements détenus par les personnes physiques selon la surface habitable et le type de logement**  
En %



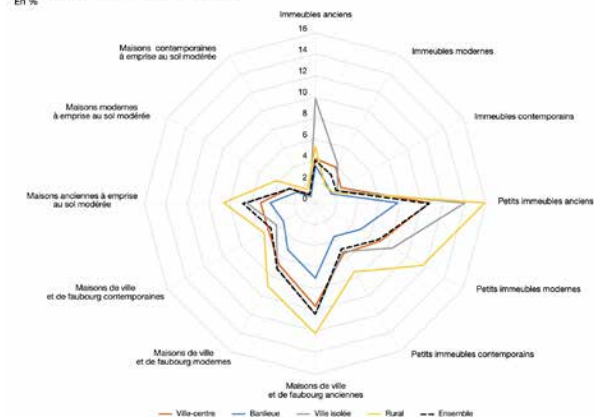
Les deux graphiques ci-dessus, extraits de la publication du MTECT précédemment citée, indiquent que les appartements sont tendanciellement plus vacants que les maisons, a fortiori dans les espaces peu denses (rural et villes isolées) et que, plus largement, les logements de petites surfaces sont davantage vacants que les autres. En particulier, les maisons de petite taille (36-55 m<sup>2</sup>) et de très petite taille (<35m<sup>2</sup>) sont les biens qui sont le plus souvent vacants : le taux de vacance à 1 an s'élève ainsi à presque 16 % pour les maisons de moins de 35 m<sup>2</sup>.

Les statistiques produites par le MTECT soulignent en outre que "65 % des logements vacants [depuis au moins un an] ont été construits avec 1949, et 43 % avant 1900", alors que ces classes de logements représentent respectivement 35 % et 20 % du parc de logements détenus par des personnes physiques. Les logements anciens sont donc sur-représentés parmi les logements vacants. Exprimé en taux de vacance, cette sur-représentation apparaît encore plus nettement : parmi les logements construits avant 1900, le taux de vacance de plus d'un an est de 9,1 % ; il est de 6,2 % pour les logements construits entre 1900 et 1948 ; il n'est que de 1,6 % pour les logements construits après 1999.

Outre l'ancienneté des logements, l'étude du MTECT s'intéresse également à la qualité du bâti, en se basant sur le classement cadastral des logements. Celui-ci hiérarchise les logements en huit classes, des plus confortables (1) aux plus médiocres (8). Sans surprise, les logements de qualité inférieure sont beaucoup plus fréquemment vacants : le taux de vacance d'au moins un an est de 19,5 % pour les logements classés 7 et même de 40,8 % pour ceux classés 8. A l'inverse, les catégories de 1 à 4 ne présentent que 1,8 % de vacance d'au moins un an.

En rapprochant à la fois les données sur la typologie des logements vacants et leur localisation, le MTECT a produit le graphique ci-dessous, qui illustre, selon les propos des auteurs, que "le bâti le plus touché par la vacance correspond aux appartements situés dans les petits immeubles anciens (taux de vacance de 10,9 %) et aux maisons anciennes de ville et faubourg (10,3 %), caractérisées par un pourcentage d'emprise au sol élevé". A elles deux, ces catégories de biens représentent 30,1 % des logements vacants depuis au moins un an, alors qu'elles ne comptent que pour 12,5 % du parc de logements. Ces données indiquent donc que ces types de biens sont nettement moins demandés sur les marchés immobiliers, image renforcée par le contraste avec la catégorie "maisons contemporaines à emprise au sol modérée" qui n'accuse qu'1 % de vacance de longue durée.

**Graphique 13 : taux de vacance de plus d'un an des logements détenus par les personnes physiques selon une typologie du bâti et le statut d'unité urbaine**  
En %



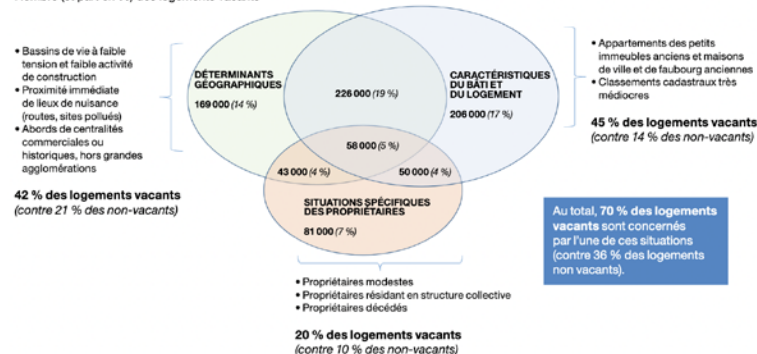
Note de lecture : le taux de vacance s'élève à 12,2 % parmi les « maisons de ville et de faubourg » (voir tableau 1) des communes rurales.  
Champ : France métropolitaine, logements détenus par des personnes physiques.  
Sources : Filocom 2017 ; FidiImmo 2017 ; FidiAl 2017 ; Fichiers fonciers 2017 ; Bien-Pervai 2014-2016-2018 ; Sitadel 2019 à 2016

Source : MTECT / SDES, 2023

Enfin, l'étude souligne que du point de vue de la répartition géographique des logements vacants, "le déterminant principal est la tension des marchés immobiliers locaux", laquelle est mesurée dans l'étude via les prix du mètre carré. Ainsi, les auteurs soulignent que dans les bassins de vie les plus détendus, un logement a quatre fois plus de chances d'être vacant que dans les bassins où la tension sur le marché immobilier est la plus forte.

Par un travail statistique, l'étude du MTECT a tâché de cartographier l'importance relative des différentes causes de vacance de longue durée identifiées (déterminants géographiques, caractéristiques du bâti et du logement, situations spécifiques des propriétaires), aboutissant au résultat ci-dessous. On constate que pour de nombreux logements, plusieurs facteurs de vacance peuvent se superposer.

**Figure 2 : classification de types de vacance en fonction des principaux déterminants**  
Nombre (et part en %) des logements vacants



Note : pour les propriétaires décédés et propriétaires résidant en structure collective, le nombre de logements concernés constitue un minorant, l'information disponible ne permettant pas de garantir l'exhaustivité du repérage des cas concernés (voir encadré 4).

Sources : Filocom 2017 ; FidiImmo 2017 ; FidiAl 2017 ; Fichiers fonciers 2017 ; Bien-Pervai 2014-2016-2018 ; Sitadel 2019 à 2016

Déterminants de la vacance	Logements vacants		Non vacants
	Nombre	Part (en %)	Part (en %)
Bassins de vie à faible tension (1 <sup>er</sup> quintile des prix) et faible activité de construction (1 <sup>er</sup> quintile du rythme de construction)	330 000	27,7	14,0
Proximité immédiate de lieux de nuisance (distance inférieure à 20 mètres d'une route importante ou d'un site pollué)	84 000	7,0	3,6
Abords de centralités commerciales ou historiques (inclusion dans un périmètre de concentration d'au moins 10 commerces ou moins de 100 mètres d'un monument historique), hors unités urbaines de plus de 200 000 habitants	180 000	15,1	6,2
Appartements des petits immeubles anciens et maisons de ville et de faubourg anciennes	362 000	30,4	11,4
Classements cadastraux très médiocres (7 ou 8)	269 000	22,6	3,6
Propriétaires modestes (2 premiers déciles de niveau de vie)	123 000	10,3	8,2*
Propriétaires résidant en structure collective	34 000**	2,9	0,5
Propriétaires décédés***	75 000**	6,3	1,3

Compte tenu du caractère multifactoriel des déterminants, ni les volumes ni les parts en pourcentage ne sont additifs.

\* 5,6 % hors propriété occupante.

\*\* Le nombre de logements indiqués constitue un minimum, l'information disponible ne permettant pas de garantir l'exhaustivité du repérage des cas concernés (voir encadré 4). L'information porte sur le propriétaire de référence, sauf pour les décrets où l'on retient les cas où tous les sous-fonctionnaires sont délégués.

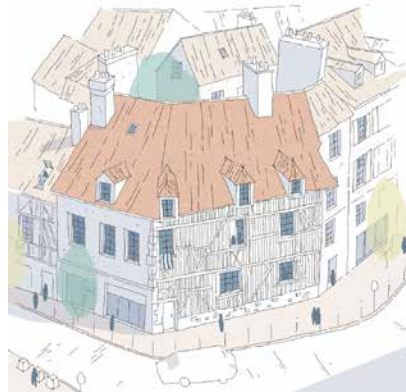
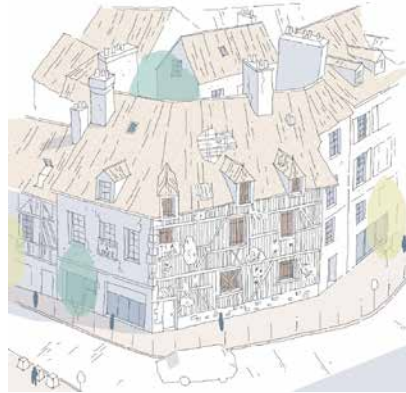
\*\*\* Il s'agit ici des cas de décès sans que l'information des nouveaux propriétaires ne soit encore enregistrée par les services fiscaux (voir partie 4).

Sources : Filocom 2017 ; Fidélitmo 2017 ; Fidéli 2017 ; Fichiers fonciers 2017 ; Bien-Parval 2014-2016-2018 ; Stadel 2013 à 2016

A la lecture du tableau ci-dessus, on constate ainsi que la grande médiocrité du bâti est un déterminant de la vacance de longue durée pour 269 000 logements. La précarité des propriétaires (appartenant aux deux premiers déciles) est quant à elle un déterminant pour expliquer la vacance de longue durée de 123 000 logements. A noter que "compte tenu du caractère multifactoriel des déterminants", ces volumes ne s'additionnent pas. Cette situation appelle un renforcement des aides à la rénovation, en particulier à destination des propriétaires modestes car, malgré les aides existantes, le reste à charge de travaux peut être un obstacle insurmontable à la remise sur le marché de ces biens (cf. infra).

On note également que les appartements des petits immeubles anciens et les maisons anciennes de villes et de faubourg, qui sont des biens aujourd'hui peu attractifs sur les marchés immobiliers, regroupent 362 000 logements vacants. Cette situation nécessite que soient renforcées non seulement les politiques d'accompagnement à la rénovation voire à la reconfiguration des logements, mais aussi celles de revitalisation des centres urbains anciens (cf. infra, Action cœur de Ville).

En conclusion de ces développements, disons que la mobilisation des logements vacants est une condition nécessaire et indispensable pour mener une politique qui allie réduction de l'artificialisation des sols, réduction des émissions de GES liées à la construction et accès au logement pour tous ; ce n'est toutefois pas une condition suffisante puisque le nombre de logements mobilisables reste en-deçà des besoins. La mobilisation des logements vacants, qui doit être aussi ambitieuse que possible, représente ainsi l'un des multiples leviers qui doivent être actionnés simultanément pour préserver les sols tout en répondant de manière juste et efficace à la crise du logement.



## Transformer des bureaux vacants en logements

Enfin, la question des bureaux vacants et de leur transformation en logements est régulièrement évoquée, particulièrement en Île-de-France. Plusieurs sources évoquent un potentiel de plus de 4 millions de mètres carrés de bureaux vacants dans la région<sup>88</sup>. Dans une note publiée en 2018, l'Institut Paris Région (IPR), l'agence d'urbanisme de la région capitale, indique que ce potentiel est en réalité "plus réduit qu'il n'y paraît"<sup>89</sup>. La note mentionne ainsi 4,5 millions de mètres carrés de bureaux disponibles à un an, dont 25 % sont en réalité des "surfaces dites de première main, c'est-à-dire neuves ou restructurées" et dont le "changement d'usage semble prématuré". Il y a ensuite une vacance dite frictionnelle, ou conjoncturelle, qui permet la fluidité du marché - l'IPR souligne à ce propos qu'il est "difficile de déterminer quel serait le taux de vacance d'équilibre du marché francilien".

Reste une vacance structurelle, principalement située en première et deuxième couronne, dont les auteurs considèrent qu'elle présente un potentiel de transformation en logements (à l'exception des Hauts-de-Seine, où la demande en bureaux est forte).

"En dehors des Hauts-de-Seine, 30 % à 40 % des surfaces disponibles dans ces territoires sont sur le marché depuis plus de 4 ans. Cette offre est non seulement confrontée à l'accélération de l'obsolescence des immeubles mais pâtit surtout de l'appétence renforcée des entreprises pour les localisations centrales. Cette vacance structurelle constitue le principal gisement de transformation de bureaux en logement."

Ces transformations de bureaux en logements nécessitent de surmonter "divers obstacles techniques"<sup>90</sup> (ajouter des ascenseurs, escaliers, pièces d'eau, réaliser des ouvertures telles que des balcons ou terrasses, etc.) et de respecter des exigences réglementaires différentes, ce qui occasionne des coûts supplémentaires.

Cette vacance structurelle s'explique d'ailleurs, notent les auteurs de l'IPR, par des enjeux d'urbanisme semblables à ceux rencontrés dans la vacance des logements : "la mono-fonctionnalité des quartiers, l'absence de services, la mauvaise desserte en transports en commun ou bien encore la vétusté des espaces publics"<sup>91</sup>. De ce point de vue, la réduction de la vacance et donc la lutte contre l'artificialisation des sols exige de lutter contre les différentes facettes de la précarité : accès aux services, aux mobilités, à un cadre de vie sain et apaisé, etc.

Actualité législative : Proposition de loi "visant à faciliter la transformation des bureaux en logements"<sup>92</sup>

Une proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements a été déposée le 15 décembre 2023 au bureau de l'Assemblée nationale et adoptée en séance publique le 7 mars 2024. Elle sera prochainement débattue au Sénat.

Le texte vise à faciliter le changement d'usage des bureaux et bâtiments publics afin d'en faire des logements. La proposition de loi vise également à créer la possibilité de prévoir, dans les permis de construire, plusieurs destinations possibles pour les constructions nouvelles. Cette facilitation des changements d'usages visant à produire de nouveaux logements peut être intéressante tant qu'elle ne conduit pas à abaisser les normes en termes de qualité des locaux d'habitation.



## Les politiques publiques existantes de lutte contre la vacance

Face à ce constat, un réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV) a été créé en 2016, lequel a publié deux ans plus tard avec l'Agence nationale de l'Habitat (Anah) un guide de lutte contre la vacance<sup>93</sup>. Un plan national de lutte contre les logements vacants<sup>94</sup> a ensuite été élaboré en 2020, et repose sur cinq axes :

- développer des outils pour permettre aux collectivités de recenser et suivre les logements vacants ;
- valoriser et diffuser les outils existants ;
- mobiliser d'autres formes de logements et locaux (parc social<sup>95</sup>, bureaux) ;
- mobiliser des logements vacants dans le cadre du programme Action Coeur de Ville et du Plan Logement d'Abord ;
- conduire des démarches pilotes sur un échantillon de territoires.

Parmi les outils créés, on peut par exemple citer : le jeu de données LOVAC, lancé en 2020 par la DHUP<sup>96</sup> en partenariat avec le Cerema Hauts-de-France et qui vise à "outiller les collectivités et services déconcentrés dans le repérage et la caractérisation des logements vacants afin de proposer des solutions de remise sur le marché adaptées aux propriétaires concernés"<sup>97</sup>, ainsi que l'outil numérique "Zéro Logement vacant", développé pour aider les collectivités à repérer les logements vacants, contacter les propriétaires et traiter les dossiers<sup>98</sup>.

Dans les territoires particulièrement touchés par la vacance résidentielle, tels que les villes moyennes et petites, les actions des collectivités territoriales sont également accompagnées dans le cadre de programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) tels qu'Action Coeur de Ville (ACV) et Petites Villes de Demain (PVD). S'agissant spécifiquement de la lutte contre l'étalement urbain, l'ANCT a également initié un programme d'accompagnement spécifique intitulé Territoires Pilotes de Sobriété (voir ci-après).



### Action Coeur de Ville (ACV)

Au lancement de ce programme en 2018, 234 villes moyennes ont été sélectionnées pour être éligibles<sup>99</sup> à diverses offres d'accompagnement<sup>100</sup> de la part de l'ANCT en lien avec divers opérateurs (ANAH, Action Logement, Banque des Territoires, établissements publics fonciers, etc.), qui visent à revitaliser les centres de ces villes, avec par exemple des aides en ingénierie pour la revitalisation des centres anciens, ou des subventions pour travaux de réhabilitation du parc privé<sup>101</sup>.



### Petites villes de demain (PVD)

Lancé en 2020, le programme pluriannuel Petites Villes de Demain est intégré aux Contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Il cible les communes de moins de 20 000 habitants, dans l'objectif d'y recréer des centralités, axées autour du bien-vivre et de la transition écologique. A ce jour, plus de 1600<sup>102</sup> communes ont signé la convention d'adhésion, trois milliards d'euros sont mobilisés sur les six prochaines années, dont 250 millions en soutien en ingénierie aux communes.

### Territoires pilotes de sobriété foncière (TPSF)

TPSF est une démarche d'expérimentation nationale pour laquelle sept territoires ont été sélectionnés en 2020, rejoints deux ans plus tard par cinq autres<sup>103</sup>.

Dans le prolongement d'ACV, il s'agit non seulement de résorber la vacance des logements mais plus largement de "révéler le foncier invisible", c'est-à-dire d'identifier toutes les situations qui permettraient de produire de nouveaux logements ou services sans nouvelle consommation d'ENAF, puis de concevoir des projets démonstrateurs. Les collectivités sont aidées par des assistances à maîtrise d'ouvrage (architectes, urbanistes, etc.) et disposent d'un accès facilité aux outils financiers du recyclage urbain (fonds vert notamment)<sup>104</sup>.



## Zoom sur l'Atlas du foncier invisible

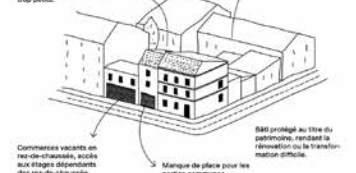
Le cabinet d'architectes Selva & Maugin, qui contribue au programme TPSF, a produit l'Atlas du foncier invisible<sup>105</sup>, décrit par ses auteurs comme un manuel pour déchiffrer les situations qui permettent de faire "la ville sur la ville" de manière soutenable". Celui-ci présente et illustre un large éventail de situations et de réaménagements possibles afin de produire de nouveaux logements, commerces et services "sans consommer de nouveaux sols agricoles, forestiers ou naturels, en transformant, en réinvestissant et en optimisant le bâti déjà construit et le sol déjà artificialisé".

### ● Mobiliser le bâti ● Réinvestir le bâti vacant

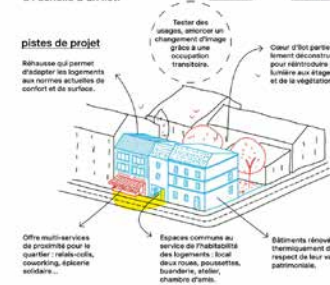
#### Les logements vacants

##### situation existante

Logements inadaptés à la demande : vétustes, mal éclairés, sans accessibilité, trop petits.



##### ➔ Aller réhabilitation, remise aux normes des logements et offre locale de proximité, à l'échelle d'un îlot.



Extrait de l'Atlas du foncier invisible : exemple de transformation de logements vacants

## Comment les collectivités peuvent-elles lutter contre la vacance ?

Le guide publié par le réseau national des collectivités engagées contre le logement vacant, intitulé "Vacance des logements : stratégie et méthodes pour en sortir", dresse un panorama des outils de diagnostic du parc vacant, des stratégies mobilisables pour le résorber, ainsi que des acteurs à mobiliser (Action Logement, ADIL/ANIL, ANAH, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers, etc.). Le document distingue notamment les approches incitatives des approches coercitives, en les rapprochant de différentes causes de vacance des logements, telles que présentées dans le tableau ci-après.

"On est dans une démarche où l'on veut d'abord passer par l'incitation, avant de recourir à des outils coercitifs. C'est un travail de longue haleine. Certaines collectivités, constatant que l'incitation ne fonctionne pas, passent à des mesures coercitives, par exemple via la taxe d'habitation sur les logements vacants".

Par rapport à l'objectif ZAN, on voit que la réhabilitation prend du temps. Seulement une partie du parc est mobilisable et pas nécessairement située là où sont les besoins de logements. Néanmoins, il y a du potentiel et un besoin de mieux faire connaître les aides disponibles.

➤ HENRY CIESIELSKI, CHEF DE PROJET LUTTE CONTRE LA VACANCE DE LOGEMENTS, DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP), MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE



## “VACANCE DES LOGEMENTS : STRATÉGIE ET MÉTHODES POUR EN SORTIR”

Guide du réseau national des collectivités engagées contre le logement vacant, page 24

Raisons de la vacance	Approche incitative	Approche coercitive
<b>Raisons techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aide financière aux travaux (subventions de l'Anah et celles mises en place volontairement par les communes, TVA réduite)</li> <li>Ingénierie d'accompagnement aux travaux (opérateur)</li> <li>Mise en relation avec les experts et les techniciens adaptés</li> <li>Prêts mobilisables ou avances sur travaux (Eco PTZ pour les travaux et PTZ dans l'ancien pour l'accès, partenariat avec les banques locales, SACICAP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procédures d'injonctions aux travaux (arrêtés de péril et d'insalubrité remédiables)</li> </ul>
<b>Difficultés juridiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aide et accompagnement juridiques (conseils gratuits, lien avec les partenaires comme les ADIL, les notaires...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procédures d'expropriation (DUP, loi Vivien, vente forcée...)</li> </ul>
<b>Raisons personnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rencontre et écoute du propriétaire</li> <li>Mise en relation et accompagnement par les experts adaptés (gestion locative, sécurisation des rapports locatifs)</li> <li>Garantie des loyers (VISALE, assurances privées)</li> <li>Suivi du propriétaire dans le temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Take d'habitation sur les logements vacants dans les territoires éligibles (cf. fiche page 73)</li> </ul>
<b>Inadéquation avec les besoins du marché</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primes et avantages de mise en location conventionnée sociale et très sociale (cf. fiche page 70), et/ou de recours à l'intermédiation locative</li> <li>Primes et avantages en cas d'accession d'un logement vacant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encadrement adapté et obligatoire des loyers dans les zones tendues</li> </ul>

Les stratégies et outils peuvent donc largement varier en fonction des situations : du multi-propriétaire qui n'a pas besoin des revenus locatifs au ménage modeste qui hérite d'un bien qu'il n'a pas les moyens de rénover, en passant par les situations d'habitat insalubre, de logements soumis à des nuisances, etc. La grande variété des types de logements et des situations (cf. supra, déterminants de la vacance de longue durée) appellent donc des réponses différenciées, synthétisées dans le tableau ci-dessus.

Les collectivités peuvent par exemple proposer des dispositifs d'accompagnement pour la réalisation de travaux (aide à l'ingénierie, subventions complémentaires aux aides de l'ANAH), apporter une assistance juridique, proposer des avantages de mise en location conventionnée sociale, ou encore orienter vers des assurances loyers impayés pour des propriétaires hésitants après une mauvaise expérience locative. Elles peuvent également prendre des dispositions plus coercitives, en faisant par exemple jouer le levier fiscal via la taxe d'habitation sur les logements vacants (dans les zones non tendues), et via des procédures d'expropriation ou d'injonctions aux travaux dans les cas d'habitat indigne (arrêtés de péril ou d'insalubrité).

La réquisition des logements vacants : un outil difficile à mobiliser :

- En tant qu'outil au service de l'intérêt général, la réquisition présente un intérêt à au moins trois niveaux :
- Inciter les propriétaires à remettre des logements en état d'habitation sur le marché, à la vente ou en location, sous la menace d'être dessaisi temporairement de son usage ;
- Produire du logement abordable : en complément des incitations financières et fiscales pour engager des travaux, conventionner les logements, voire les mettre à disposition d'une agence immobilière à vocation sociale ;
- Permettre aux autorités publiques de faire prévaloir l'intérêt général en utilisant leurs prérogatives légales pour mettre effectivement ces logements à disposition lorsque l'approche conciliante n'a pas porté ses fruits.

Toutefois, dans un rapport publié en 2016, le CGEDD<sup>106</sup> (le service d'inspection du MTECT) appelle à changer d'approche concernant la réquisition. Plutôt que de répéter des “vagues de réquisitions ponctuelles”, le rapport préconise d'utiliser la réquisition “comme réponse ultime dans le cadre d'une procédure graduée d'échange avec le propriétaire”, dans le cadre d'un suivi permanent de la vacance. Les auteurs sou-

lignent en effet que les deux précédentes “vagues de réquisitions”, en 2001 et 2012, “mises en oeuvre de manière ponctuelle et symbolique”, n'ont pas permis de mobiliser directement de logement “en dépit d'importants moyens humains mobilisés” (plus de 10 500 logements visités par des agents au cours de la vague de 2012)<sup>107</sup>.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées partage ce constat en soulignant que « les procédures de réquisitions ont été plusieurs fois employées sans obtenir de résultats probants »<sup>108</sup>, et préconise également de sortir de la logique de vagues ponctuelles de réquisitions pour intégrer celles-ci dans les politiques habituelles de l'habitat, dans le cadre d'une “procédure permanente de réponse graduée” pour remettre sur le marché les logements vacants.

En somme, comme l'écrivait le CGEDD en 2016, “l'objectif est de rendre à la réquisition sa vocation première d'«épée de Damoclès» dissuasive qui doit pour cela être lisible, prévisible, efficace et rapide lorsqu'elle est mise en oeuvre.”

Pour cela, le dispositif doit être effectivement activé et amélioré en :

- Organisant le recensement sur tous les territoires tendus des logements vacants et en identifiant les propriétaires ;
- Donnant des instructions aux préfets pour mettre en oeuvre la réquisition, avec la ferme volonté d'aller au bout de la procédure ;
- Modifiant la loi pour accorder le pouvoir de réquisition aux maires : plusieurs communes subissent les réticences préfectorales et s'y engageraient si elles le pouvaient ;
- Simplifiant la réquisition avec attributaire et l'élargir aux multipropriétaires personnes physiques (seules les personnes morales sont aujourd'hui concernées).

## TAXER LES LOGEMENTS VACANTS : COMMENT ALLIER EFFICACITÉ ET JUSTICE SOCIALE ?

Comme le souligne le Conseil des Prélèvements obligatoires (CPO)<sup>112</sup> dans son rapport d'octobre 2022 concernant “la fiscalité locale dans la perspective du ZAN”<sup>113</sup>, il existe en France deux taxes distinctes sur les logements vacants :

- la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), créée en 1999 et dont le produit est versé depuis 2022 au budget général de l'État, alors que la TLV finançait jusqu'alors l'Anah<sup>114</sup>;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui peut être instaurée par les communes ou EPCI où la TLV n'est pas appliquée, et dont le produit leur revient.

Enfin, les collectivités peuvent développer des stratégies foncières intégrant une approche volontariste de rachat des logements vacants, en s'appuyant sur diverses structures telles que les établissements publics fonciers locaux (EPFL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPL-A)<sup>109</sup>, les sociétés d'économie mixte (SEM)<sup>110</sup>, ou encore les bailleurs sociaux. Les logements vacants ainsi acquis peuvent alors être réhabilités et remis sur le marché ou devenir des logements sociaux. Ces initiatives peuvent néanmoins représenter une charge financière importante voire rédhibitoire pour les collectivités, comme nous l'a indiqué Alois Gaborit, Vice-président “Sobriété, transition énergétique, urbanisme, habitat, foncier” du Grand Poitiers.

*“La maîtrise foncière publique est une piste de travail, mais on ne peut pas faire cela à l'échelle de toute la ville car certaines opérations, par exemple avec des îlots à 3 M€, sont impossibles à porter en maîtrise publique seule.”*

➤ ALOIS GABORIT, VICE-PRÉSIDENT “SOBRIÉTÉ, TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, URBANISME, HABITAT, FONCIER” DU GRAND POITIERS

Ce témoignage souligne la question des moyens financiers dont disposent les collectivités non seulement pour la résorption de la vacance mais, plus largement, pour lutter contre l'artificialisation des sols. Devant cette difficulté, des expérimentations se développent : la ville de Marseille a notamment lancé des ventes aux enchères des biens municipaux vacants, en les réservant à des primo-accédants ou à du logement social<sup>111</sup>. Néanmoins, la question des moyens alloués aux collectivités pour faire la ville sur la ville tout en réduisant les inégalités sociales est centrale et appelle une réponse à la hauteur de la part de l'État.

### ■ Taxe annuelle sur les logements vacants (TLV)

Depuis la loi de finances initiale pour 2023, la TLV s'applique de plein droit dans toutes les communes dont le marché immobilier est en tension (liste établie par décret<sup>15</sup>), alors qu'elle ne ciblait précédemment que les communes tendues situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Les critères d'appréciation de la tension sur les marchés immobiliers ont également été partiellement revus : au-delà des niveaux des loyers et des prix, ils intègrent désormais la proportion de résidences secondaires (cf. infra) sur le territoire<sup>16</sup>. Ces évolutions avaient été recommandées dans le rapport du CPO, qui avait également proposé une fusion des deux taxes, dont le rendement serait affecté au bloc communal tout en prévoyant une compensation des ressources perdues par l'Anah. Comme mentionnée plus haut, l'Anah n'est plus attributaire des recettes de la TLV depuis la loi de finances pour 2022, ce qui est regrettable du point de vue de la cohérence et de l'efficacité de la politique de lutte contre la vacance.

La loi de finances initiale pour 2023 a également relevé les taux de la TLV, ainsi que la valeur locative des logements sur laquelle la taxe est assise (+7,1 % en 2023). Le taux de TLV est ainsi passé de 12,5 % à 17 % pour la première année de vacance, et de 25 % à 34 % à partir de la deuxième année<sup>17</sup>. En 2023, 1 136 communes étaient concernées par la TLV<sup>18</sup>.

En outre, les communes concernées par la TLV ont depuis 2017 la possibilité de voter une majoration de 5 % à 60 % de la part de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires leur revenant (le taux était précédemment uniforme et fixé à 20 %).

Un premier constat que l'on peut faire est que l'existence de la TLV depuis 1999 n'a pas suffi à enrayer la progression de la vacance résidentielle, qui est passée de 6,9 % en 1999 à 8,2 % en 2023 au niveau national, avec une augmentation particulièrement forte à partir de 2005. On pourrait éventuellement penser que la taxe n'était pas suffisamment forte pour être efficace en espérant, dans cette perspective, que l'augmentation récente des taux produise de meilleurs résultats. Par ailleurs, il faut noter que la THLV (pour les communes en zones non tendues) n'a été instaurée que par 5 447 communes en 2023<sup>21</sup>, par rapport aux 28 825 communes classées en zone C.

Toutefois, les entretiens menés au cours de l'étude suggèrent que le levier fiscal peut présenter des limites plus profondes dans la lutte contre la vacance. Celles-ci s'expriment différemment en fonction des territoires et posent non seulement des questions d'efficacité, mais aussi de justice sociale. **En effet, la TLV comme la THLV ne permettent pas de cibler des profils de propriétaires précis**, comme nous l'a expliqué le directeur du service Habitat-Hygiène de la Ville de Roubaix.

*"La taxe sur le logement vacant ne peut pas permettre de cibler les propriétaires, alors qu'on a des propriétaires différents :*

- *D'un côté, on a des propriétaires qui spéculent, qui laissent des logements vacants parce qu'ils n'ont pas besoin des revenus à court terme dans l'attente d'un retournement du marché ;*
- *De l'autre, des propriétaires qui ont hérité d'un bien, qui n'ont pas les moyens de faire les travaux et ont besoin d'accompagnement pour le mettre en location."*

➤ RÉMI LEYNAUD, DIRECTEUR HABITAT-HYGIÈNE DE LA VILLE DE ROUBAIX (NORD)

### ■ Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

La THLV peut être instaurée par les communes non soumises à la TLV, c'est-à-dire celles situées en zones non tendues. Elle est due par les propriétaires qui possèdent un logement à usage d'habitation vacant depuis plus de deux ans consécutifs, au 1er janvier de l'année d'imposition.

Le taux de la THLV correspond au taux de taxe d'habitation de la commune, éventuellement majoré de celui de l'ÉPCI<sup>19</sup>. En 2023, 5 447 communes sont assujetties à la THLV, un nombre en hausse par rapport à 2022 (4 325 communes).

A noter que comme pour la TLV, sont exonérés "les logements habités plus de 90 jours consécutifs dans l'année, subissant une vacance involontaire (le propriétaire cherche un locataire ou un acquéreur), nécessitant des travaux importants pour être habitable (plus de 25 % de la valeur du logement) et les résidences secondaires meublées soumises à la taxe d'habitation"<sup>20</sup>.

Cet enjeu de ciblage des propriétaires semble pourtant essentiel car il existe en leur sein une diversité de profils importante. L'étude de décembre 2023 du MTECT sur les déterminants de la vacance de longue durée, citée précédemment, souligne que "les taux de vacance des logements diminuent globalement avec le niveau de vie de leur propriétaire". Les auteurs ont calculé que les taux de vacance de plus d'un an des logements dont les propriétaires appartiennent aux premier et deuxième décile de niveau de vie (les 20 % les plus pauvres) sont respectivement de 17,7 % (D1) et 18,4 % (D2). A l'autre bout de la distribution, le taux est de seulement 6,6 % pour les propriétaires les plus aisés (dernier décile).

Si l'on raisonne en nombre de logements vacants et non en taux de vacance, on constate que les propriétaires qui appartiennent à la première moitié (la plus pauvre) de la distribution des niveaux de vie "détiennent 316 000 logements vacants [depuis au moins un an], soit 27 % de l'ensemble". Les propriétaires des seuls déciles 9 et 10 (les 20 % les plus aisés) en détiennent 38 % (450 000)<sup>22</sup>.

Pour les propriétaires de la moitié la plus pauvre (D1-D5), seulement 6,2 % de ces logements sont de bonne qualité (classement cadastral 1 à 4), alors que c'est le cas pour un quart (24,9 %) des logements vacants de longue durée appartenant aux propriétaires les plus aisés (D10). En outre, les logements vacants des plus aisés se situent plus souvent dans les bassins de vie les plus chers, où la demande de logement est plus forte<sup>23</sup>.

**De ce point de vue, accroître la fiscalité des logements vacants de la même manière sur les propriétaires aisés et modestes ne semble ni adapté ni juste.** Dans le cas d'un ménage modeste propriétaire d'un unique logement vacant, qui n'aurait pas les moyens de financer un reste à charge de travaux malgré les aides disponibles, on peut imaginer qu'une forte augmentation de la fiscalité le contraindrait à vendre le bien, vraisemblablement à un acteur disposant de moyens financiers plus importants – contribuant ainsi à la concentration de la propriété immobilière.

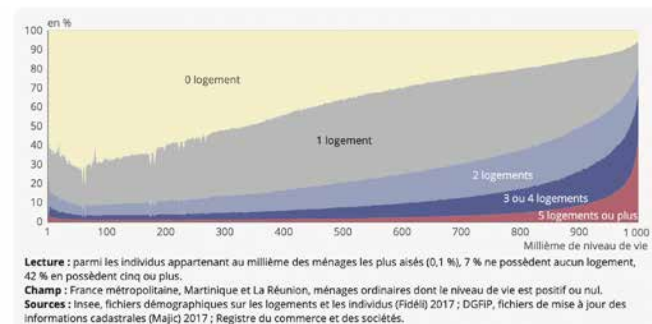
### *La propriété des logements est déjà très concentrée en France*

D'après l'Insee, les ménages propriétaires de 5 logements ou plus, qui représentent 3,5 % des ménages (soit un million), détiennent à eux seuls 50 % des logements en location possédés par des particuliers en France.

Les ménages qui sont propriétaires de plusieurs logements, soit un quart des ménages (24 %), possèdent les deux tiers des logements (68 %) détenus par des particuliers<sup>24</sup>.

Dans le même temps, 42 % des ménages ne possèdent aucun logement, situation qui concerne principalement les plus pauvres.

NOMBRE DE LOGEMENTS POSSÉDÉS SELON LE NIVEAU DE VIE Source : Insee, 2021



Au cours d'un entretien, la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) du MTECT a souligné qu'il existe «une diversité importante de revenus parmi les propriétaires de logements vacants en milieu rural [ que] les personnes sont souvent dans des situations de blocages multiples, [et que] du point de vue administratif, cela reste difficile de mobiliser les aides de l'Anah».

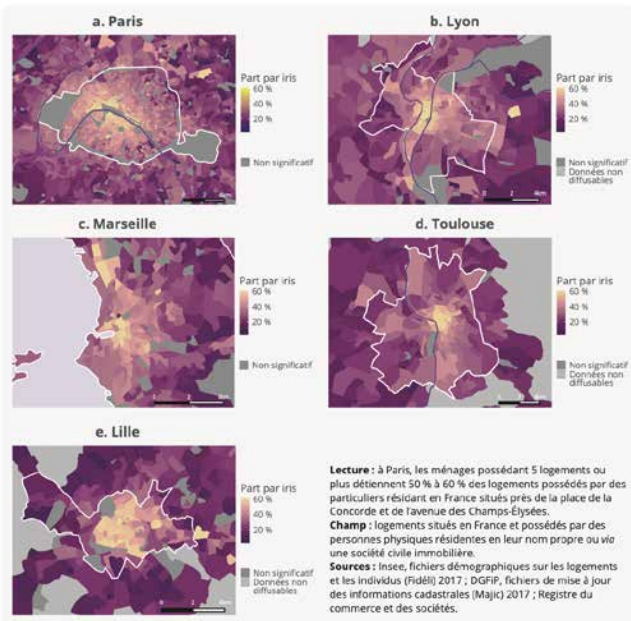
Dans ce type de cas, il serait préférable de renforcer la politique d'accompagnement à la réalisation de travaux, dans une logique "d'aller vers", en conditionnant la réduction du reste à charge à la remise du bien sur le marché. Pourtant, le Gouvernement a décidé en février 2024<sup>125</sup> de réduire d'un milliard d'euros les crédits alloués à "Ma Prime Rénov", qui seront donc de 3 Mds € en 2024 au lieu des 4 Mds € initialement prévus<sup>126</sup>.

D'après la DHUP, les deux tiers des logements vacants depuis plus de deux ans appartiennent à des propriétaires n'en possédant qu'un seul ; un tiers ap-

partiennent à des multipropriétaires de logements durablement vacants. Pour les propriétaires les plus aisés et les multipropriétaires, une fiscalité renforcée nous semble adaptée afin d'inciter plus nettement à la remise sur le marché, a fortiori quand les biens sont en bon état ou situés en zone tendue. C'est le cas à Paris et dans les centres des grandes villes où, estime Jacques Baudrier, adjoint à la construction de la maire de Paris (cité par Le Monde<sup>127</sup>), "le plus simple pour pousser les propriétaires à louer ou vendre serait d'augmenter lourdement les taxes sur les résidences secondaires et sur les logements vacants".

De manière frappante, une série de cartes réalisées par l'Insee (ci-dessous) montrent qu'une part substantielle des logements (vacants ou non) situés dans les centre-ville des grandes métropoles françaises sont détenus par des ménages multipropriétaires (ici, possédant 5 logements ou plus) – parfois plus de 60 % dans les hyper-centres.

#### PART DES LOGEMENTS DÉTENUS PAR LES MÉNAGES POSSÉDANT 5 LOGEMENTS OU PLUS AU SEIN DES PRINCIPALES AGGLOMÉRATIONS



Source : Insee, Références - Édition 2021 - Dossiers - 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés...

Des situations de multipropriété de logements vacants peuvent également se rencontrer en dehors des grandes métropoles, dans de petites villes ou en milieu rural, comme en témoignent les deux exemples suivants.

*"On a la particularité d'avoir une personne propriétaire de beaucoup de biens, qui ne vend pas ni ne loue pour des raisons propres : il a racheté tous les biens qui ont appartenu à des membres de sa famille et est aujourd'hui propriétaire d'une cinquantaine de maisons"*

*"On a voté l'an dernier la majoration de la taxe d'habitation sur les logements vacants, mais qui ne sera appliquée que la prochaine année, donc on n'en connaît pas l'efficacité."*

➤ RÉMI NICOLAS, MAIRE DE LA COMMUNE DE MARGUERITES (GARD)

#### L'exemple de la Communauté d'Agglomération Epernay, Coteaux et Plaine de Champagne

Epernay, Coteaux et Plaine de Champagne, Marne

Lorsque l'EPCI Epernay, Coteaux et Plaine de Champagne s'est impliqué dans la démarche Territoires Pilotes de Sobriété Foncière, un des leviers principaux pour répondre à la demande en logements sans artificialiser a été de s'intéresser à la vacance du parc. A l'échelle de l'intercommunalité, le taux de vacance des logements est de 10,4%, sensiblement plus élevé que la moyenne nationale (8,2%). Dans certaines communes de l'EPCI, comme Blancs-Coteaux, la vacance touche jusqu'à 18% des logements.

Les raisons expliquant cette vacance sont variées : L'EPCI a perdu 1 000 habitants depuis la fin des années 2000, passant sous la barre des 50 000 habitants, alors que, dans le même temps, 200 hectares supplémentaires étaient dédiés à l'urbanisation : le logement n'est pas tendu (B2 pour Epernay), la demande est faible.

- En outre, les corps de ferme, notamment viticoles, tout comme les appartements ou maisons de centre-ville ne sont pas adaptés à la demande et nécessitent souvent des travaux de rénovation trop importants pour les ménages qui souhaiteraient s'y installer.
- Enfin, les biens vacants appartiennent en majorité à quelques familles multipropriétaires, pour qui l'incitation financière à les louer est faible.

Ces éléments font partie des particularités locales qui constituent le défi de la mise en œuvre du ZAN sur le territoire de l'EPCI Epernay Coteaux et Plaine de Champagne.

*"Jusqu'à alors, on compensait le logement vacant par l'extension urbaine. Le ZAN change cela : il va falloir mobiliser ces logements vacants", explique Ludovic Hermant, directeur de l'aménagement et de*

l'urbanisme à la communauté d'agglomération.

Il souligne également l'influence de la concentration immobilière sur la problématique de la vacance des logements : "une grande partie des propriétaires de notre territoire n'ont pas d'intérêt financier à remettre leurs biens immobiliers sur le marché. Les exploitations viticoles sont en développement et on constate une rétention immobilière et foncière assez forte. On a parfois quelques propriétaires qui possèdent 6 à 7 biens dans la même commune".

Ludovic Hermant, directeur de l'aménagement et de l'urbanisme réglementaire, Communauté d'agglomération Epernay Agglo Champagne (Marne)

Face à cette situation, certaines communes envisagent d'instaurer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Pour accroître l'efficacité du dispositif, il serait intéressant de pouvoir distinguer les propriétaires et de faire peser une contrainte financière plus forte sur les multipropriétaires de logements vacants.

Pour le moment, le levier qu'actionne l'EPCI d'Epernay est plutôt l'aide à la rénovation, à travers la mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH - convention passée avec l'Etat et l'Anah). De cette manière, la collectivité espère pouvoir réhabiliter certains logements de centre-bourg. Les services de la collectivité soulignent que malgré cette action, le reste à charge demeure parfois trop important pour les ménages les moins aisés : il peut représenter 20 % à 25 % du montant des travaux pour des rénovations d'ampleur. Le renforcement des aides pour la rénovation à destination des propriétaires modestes est donc clé, en complément de l'outil fiscal, dans le but de remettre les logements vacants sur le marché.

Par conséquent, il est nécessaire d'intensifier les actions de résorption de la vacance, en prenant en compte la diversité des situations sociales des propriétaires. Pour les propriétaires les plus modestes (27 % des logements vacants depuis au moins un an sont possédés par des ménages appartenant aux 5 premiers déciles de niveau de vie), nous appelons à renforcer les aides à la rénovation afin de réduire autant que possible les restes à charge de travaux. Pour les propriétaires aisés ou les multipropriétaires, un renforcement de la fiscalité pourrait fournir un signal plus net en faveur de la remise sur le marché des logements. Nous proposons ainsi une fiscalité progressive en fonction du nombre de biens vacants détenus par un propriétaire.

Il convient toutefois de conserver une fiscalité sur les logements vacants même pour les propriétaires d'un seul bien vacant car, en son absence, on pourrait renforcer l'effet d'aubaine par lequel certains propriétaires préfèrent déclarer leur résidence secondaire en tant que logement vacant afin de réduire leurs impôts<sup>128</sup>.

## Propositions

- Fusionner la TLV et la THLV pour en faire une taxe obligatoire dans toutes les communes, dont le produit leur reviendrait, avec un pouvoir de taux confié aux élus. Faire varier les taux en fonction de la tension sur le marché immobilier.
- Rendre cette taxe sur les logements vacants progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de biens vacants détenus (et du nombre de mètres carrés cumulés) par un propriétaire, de manière à rendre cette fiscalité plus incitative et plus juste en ciblant en priorité les multipropriétaires de logements vacants.
- Accroître les aides à la rénovation en réduisant au maximum les restes à charge de travaux pour les propriétaires modestes.

## OPTIMISER LE BÂTI EXISTANT EN RÉDUISANT LA SOUS-OCCUPATION

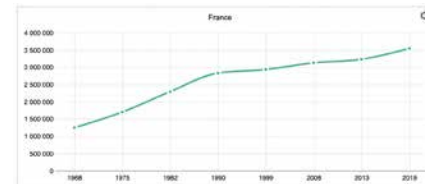
### Les résidences secondaires et les meublés touristiques

#### ■ Définition, chiffres clés, dynamiques d'évolution

La définition des logements vacants (cf. supra) n'intègre pas les résidences secondaires et les meublés touristiques : l'Insee définit une résidence secondaire comme "un logement utilisé pour des séjours de courte durée (week-ends, loisirs, ou vacances)" et souligne que "les logements meublés mis en location pour des séjours touristiques<sup>129</sup> sont également classés en résidences secondaires"<sup>130</sup>. Du point de vue fiscal, l'Insee définit les résidences secondaires comme "des locaux meublés, affectés à l'habitation, non occupés en permanence et soumis à la taxe d'habitation".

Ainsi, près de 10 % (9,7 %) du parc de logements en France sont des résidences secondaires, lesquels s'ajoutent aux 8,2 % de logements vacants. Exprimé en nombre de logements, la France compte plus de 3,5 millions de résidences secondaires, soit près de trois fois plus qu'il y a cinquante ans (environ 1 240 000 en 1968), comme l'indique le graphique ci-dessous<sup>131</sup>.

#### ÉVOLUTIONS DU NOMBRE...



#### ...ET DE LA PART DE RÉSIDENCES SECONDAIRES EN FRANCE, 1968-2019.



e : Observatoire des Territoires

Dans ses travaux de prospective "Transition(s) 2050"<sup>132</sup>, qui trace des trajectoires vers la neutralité carbone en 2050, l'ADEME propose un pourcentage cible de résidences secondaires pour chacun de ses quatre grands scénarios.



Dans tous les scénarios, l'ADEME prévoit une réduction de la part de résidences secondaires dans le parc de logements.

Il est important de noter que les scénarios S3 et S4 ne respectent pas les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols inscrits dans la loi pour 2031, à savoir une réduction de 50 % de la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente : le S3 prévoit seulement une réduction de 37 %, tandis que le S4 table sur 32 %<sup>133</sup>.

Scénarios ADEME "Transitions 2050"	S1	S2	S3	S4
Taux de résidences secondaires 2050	2,5 %	5 %	9,1 %	9,1 %
Réduction d'artificialisation sur 2021-2031 par rapport à 2011-2021	79 %	68 %	37 %	32 %

Source : Prospective "Transitions 2050" de l'ADEME

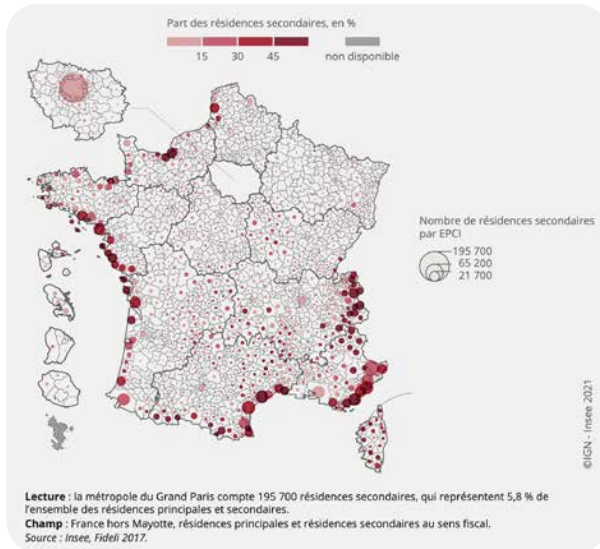
Par conséquent, pour respecter l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'ENAF inscrit dans la loi, il apparaît nécessaire non pas de stabiliser mais bien de réduire la part de résidences secondaires en France, avec un objectif à préciser, a minima quelque part entre les S2 et S3, soit entre 5 % et 9 %.

Les logements classés en tant que résidence secondaire peuvent avoir de multiples usages : usage touristique, location saisonnière, ancien logement d'une personne âgée désormais résidente d'Ehpad, hébergement d'un enfant étudiant, pied-à-terre professionnel, etc<sup>134</sup>.

Les types de logements déclarés en résidences secondaires varient largement en fonction des territoires. L'Insee relève ainsi qu'au niveau national "27 % des résidences secondaires font moins de 40 m<sup>2</sup>, contre 10 % des résidences principales" – ce taux s'élève même à 50 % dans les EPCI comprenant une station de ski. De l'autre côté du spectre, il y a également de grandes résidences secondaires : 20 % de celles-ci font en effet 100 m<sup>2</sup> ou plus (ce qui est le cas pour 30 % des résidences principales)<sup>135</sup>.

Dans certains territoires, la part des résidences secondaires dans le parc est devenue si importante que l'offre de logements pour les personnes qui vivent et travaillent sur place se trouve considérablement réduite, et donc difficilement accessible.

La carte ci-dessous, produite par l'Insee, indique à la fois le nombre de résidences secondaires par EPCI et la part que celles-ci représentent dans le parc local. On observe nettement que les communes littorales présentent une part (en couleur) importante de résidences secondaires, de même que les communes de montagne dans les Alpes et les Pyrénées. Dans de nombreux territoires littoraux et de montagne, les résidences secondaires représentent ainsi plus de 30 % ou 45 % du parc, voire bien davantage, certains dépassant même les 90 %<sup>136</sup>. Au total, les EPCI littoraux concentrent à eux seuls 40 % des résidences secondaires (1,3 million), et 16 % pour les EPCI de montagne (530 000)<sup>137</sup>.

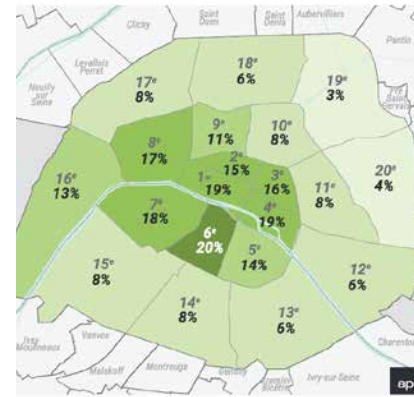
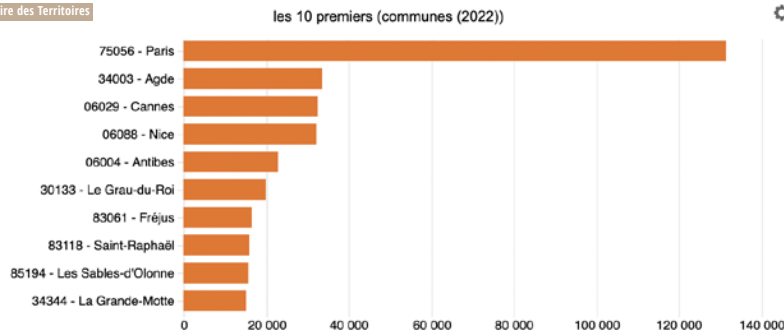


Enfin, il ne faut pas oublier de mentionner les villes-centres des grandes métropoles, qui concentrent elles aussi un grand nombre (taille des cercles) de résidences secondaires, alors qu'il existe une forte tension sur leur marché immobilier. Ainsi, Paris est de très loin la ville qui compte le plus grand nombre de résidences secondaires en France, avec plus de 131 000 en 2019 (9,6 %). Cette situation continue de se renforcer puisque le nombre de résidences secondaires a augmenté de 4,5 % en moyenne chaque année dans la capitale entre 2013 et 2019, contre 1,6 % au niveau national. En 2019, la capitale comptait ainsi

presque 31 000 résidences secondaires de plus qu'en 2013, alors même que l'accès au logement y est notamment difficile. On rappellera ainsi que sur la même période (2013-2019), le prix médian du mètre carré à la vente est passé de 8 125€ à plus de 10 000 € (jusqu'à 10 800 € en 2021) à Paris<sup>38</sup>, et que l'on compte 9,5 demandes de logement social pour une attribution en Île-de-France, contre 4,4 au niveau national. Face à cela, la mairie a mis en place un système de d'autorisation préalable au changement d'usage, assorti d'une exigence de compensation des nouvelles locations touristiques par de nouveaux logements<sup>39</sup>.

**LISTE DES DIX COMMUNES FRANÇAISES COMPTANT LE PLUS GRAND NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES**

Source : Observatoire des Territoires

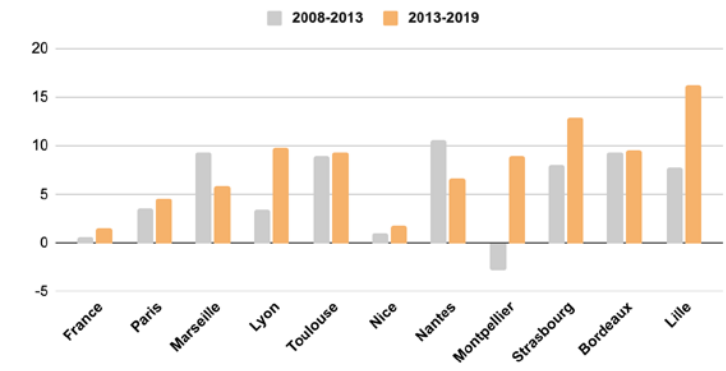


On retrouve cette dynamique de croissance rapide du nombre de résidences secondaires dans la plupart des villes-centre des métropoles françaises, alimentée par la multiplication des meublés touristiques : sur la période 2013-2019, le nombre de résidences secondaires a augmenté de près de 10 % par an en moyenne à Lyon (9,8 %) et Toulouse (9,3 %), et même de 12,9 % à Strasbourg et 16,3 % à Lille – la moyenne nationale se situant quant à elle à 1,6 %. Le graphique ci-dessous présente ces dynamiques pour les dix villes françaises les plus peuplées, pour les périodes 2008-2013 et 2013-2019.

Le graphique ci-après permet de constater que le nombre de résidences secondaires a progressé, souvent de manière importante, dans chacune des dix villes les plus peuplées de France au cours des quinze dernières années. Il permet aussi de souligner que cette dynamique s'est le plus souvent accélérée au cours de la période 2013-2019, par rapport à 2008-2013<sup>41</sup>.

En observant non pas le taux d'évolution annuel mais, plus simplement, le nombre de résidences secondaires au sein de ces villes, on observe une dynamique commune, qui ne manque pas d'interroger dans un contexte de crise du logement.

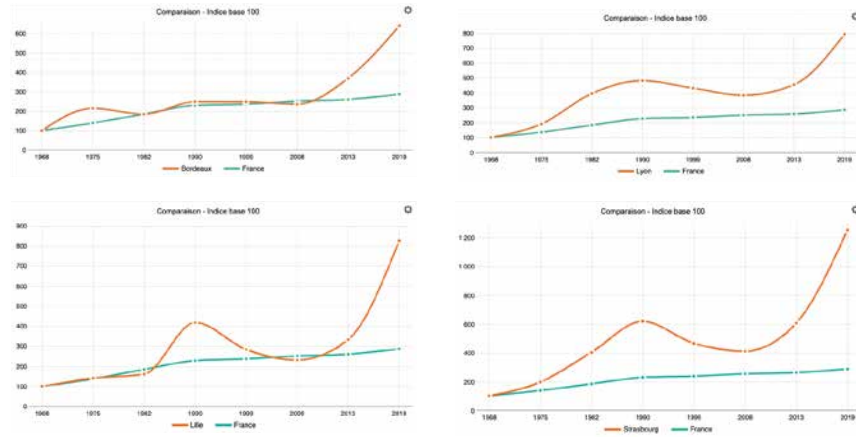
**Taux d'évolution annuel du nombre de résidences secondaires dans les dix villes françaises les plus peuplées (%)**



Source : Fondation pour la Nature et l'Homme, d'après les données de l'Observatoire des Territoires

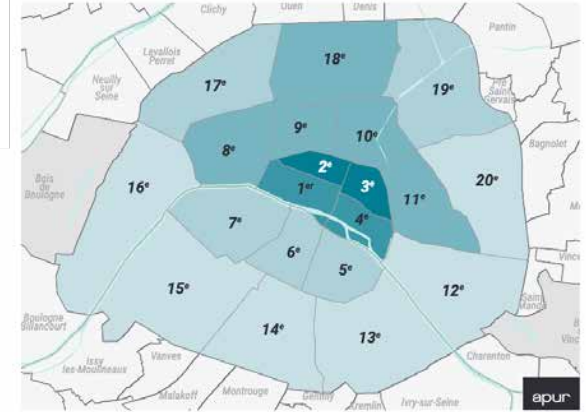
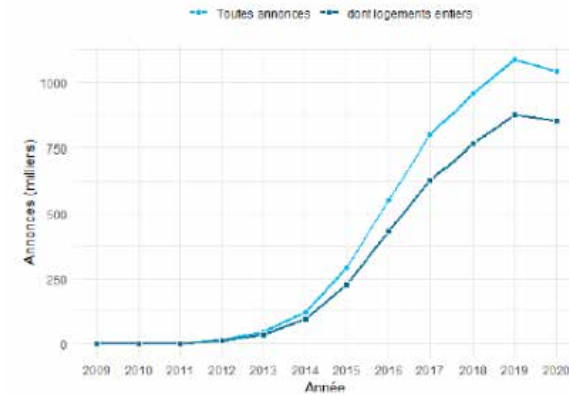
**EVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS PLUSIEURS GRANDES VILLES FRANÇAISES, EN COMPARAISON AVEC LA MOYENNE NATIONALE, 1968-2019**

Source : Observatoire des Territoires



On voit ainsi une forte augmentation du nombre de résidences secondaires à partir du début des années 2010, qui est notamment alimentée par l'explosion du nombre d'annonces mises en ligne sur les plateformes de location touristiques comme Airbnb et Homeaway (Abritel), illustrée par le graphique ci-dessous.

Source : rapport IGF-CGEDD-IGA



**LES ANNONCES AIRBNB**

Part des logements parisiens ayant fait l'objet d'une annonce sur le site d'Airbnb, par arrondissement (en %)

- plus de 10 %
- de 8 à 10 %
- de 6 à 8 %
- de 4 à 6 %
- moins de 4 %

Sources : Fideli (Insee) - 2017, plateforme Insideairbnb - décembre 2019, Apur  
 Champ : ensemble des logements localisés à Paris (1 447 500)  
 Lecture : plus de 10 % des logements localisés dans le 2<sup>e</sup> arrondissement ont fait l'objet d'une annonce Airbnb en décembre 2019.

**Conséquences en matière d'accès au logement et d'artificialisation des sols**

Le fort développement des résidences secondaires et meublés de tourisme contribue à réduire l'offre de logements dans les grandes métropoles ainsi que dans les zones touristiques de montagne et du littoral, ainsi qu'à l'augmentation des prix.

Un rapport d'inspection (IGF-CGEDD-IGA) publié en juin 2022, qui étudie "l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques", confirme que cette affirmation est appuyée par la littérature économétrique. Celle-ci a établi, notamment sur la base d'études concernant les grandes métropoles touristiques, un lien entre l'intensification de l'offre de meublés touristiques sur un territoire et les processus de gentrification, "induits en particulier par l'éviction des populations résidentes aux revenus plus faibles". Les auteurs ajoutent qu'un "impact univoque à la hausse des prix de l'immobilier au fur et à mesure de la croissance de l'activité de location de courte durée est systématiquement mis en évidence, tout comme une diminution des locations de longue durée au profit des locations touristiques par effet de substitution"<sup>143</sup>. Les auteurs soulignent par ailleurs que la location de meublés touristiques est "marquée par une concentration de l'offre autour d'acteurs professionnels et / ou multipropriétaires"<sup>144</sup>.

Dans l'ensemble des zones touristiques tendues, le rapport souligne que les déséquilibres créés par le développement des résidences secondaires et des meublés de tourisme sont susceptibles "d'évincer certains ménages, ceux dont les revenus sont modestes ou moyens, et qui forment la population active des zones touristiques dans la plupart des cas"<sup>145</sup>. L'offre de logement social est également impactée par l'accroissement des résidences secondaires dans les communes touristiques, avec dans celles-ci un nombre de demandes pour une attribution plus élevé, et un temps d'attente plus long que dans les autres communes<sup>146</sup>.

Du point de vue écologique, l'artificialisation accrue des zones littorales, du front de mer à l'arrière-pays est également un problème majeur, ces zones étant particulièrement riches en biodiversité. Le développement des résidences secondaires entraîne ainsi une forme de cercle vicieux : artificialisation du littoral, assèchement du marché local du logement, éviction des ménages modestes vers l'arrière-pays et artificialisation de nouvelles surfaces pour le logement.

*“Il y a des gens qui travaillent sur le littoral et qui ne peuvent pas se loger. Les biens à vendre sont achetés par les investisseurs pour de la location saisonnière. Il n’y a quasiment plus de location à l’année qui est proposée”*

➤ ARNAUD PORTIER - SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION DES EPFL<sup>147</sup> DIRECTEUR DE L'EPFL DU PAYS BASQUE

*“Le territoire est très tendu sur le logement, avec une grosse concurrence entre résidences principales et secondaires. [...] Vers [commune], la production de logements ne répond quasiment qu’à des besoins de résidences secondaires. En conséquence, on assiste à une explosion des prix, qui atteignent six à sept mille euros le mètre carré, pour une commune de moins de 10 000 habitants.*

*Aujourd’hui, il est difficile pour les jeunes ménages de s’installer. L’effet pervers des meublés de tourisme est qu’il complique la décohabitation des jeunes. [...].*

*Une des solutions est de varier la production de logements. Aujourd’hui, sur un lot, on aura 95 % de T2 produits. Dans le PLU, on veut créer une diversité de logements pour éviter un surplus d’investisseurs intéressés par des T2<sup>148</sup>. [...] On peut choisir les formats de logement social (PLAI, BRS, etc.) pour cibler l’installation de jeunes actifs.*

➤ DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE EN ZONE TOURISTIQUE

*“Un capbretonnais historique sait qu’il ne pourra pas habiter à Cap-Breton, mais peut-être à 30 km. Les personnes qui viennent travailler sur le territoire se rendent compte qu’habiter ici coûte cher, et que les revenus de l’emploi ne permettent pas de se loger. Les emplois mis sur le marché sont des emplois dont les salaires ne permettent pas de vivre sur place.”*

➤ SERVICES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MAREMNE ADOUR CÔTE-SUD

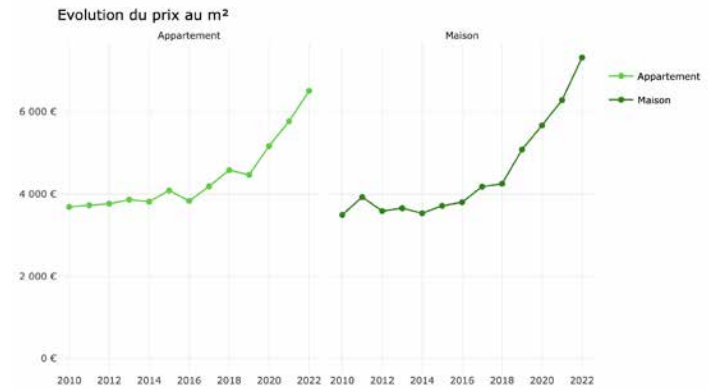


PHOTO AÉRIENNE DE CAPBRETON ET SES ENVIRONS ENTRE 1950 ET 1965 (SOURCE IGN)<sup>149</sup>



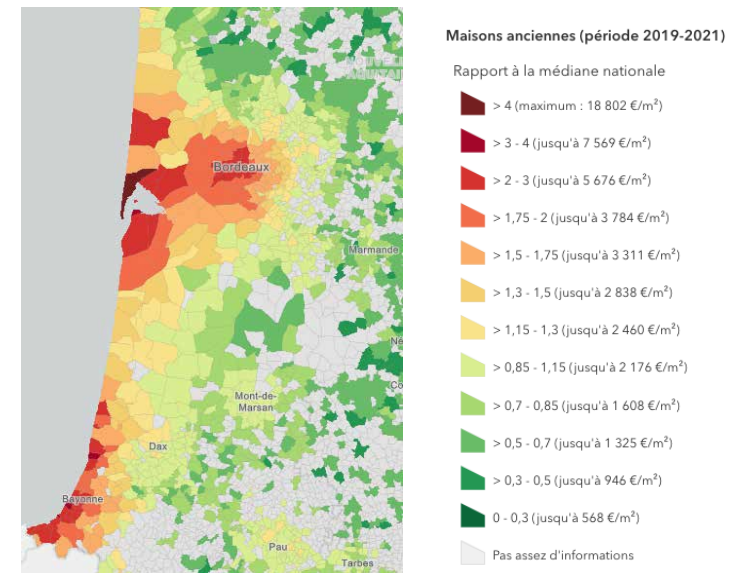
PHOTO AÉRIENNE DE CAPBRETON ET SES ENVIRONS EN 2021 (SOURCE IGN)<sup>150</sup>

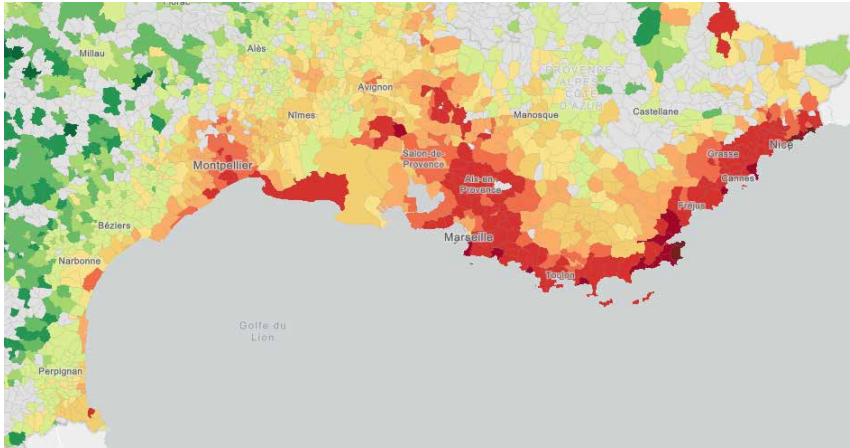
#### EVOLUTION DES PRIX DE L'IMMOBILIER À CAPBRETON (40130) - DYNMARK (CEREMA)



Sur le graphique ci-dessus, extrait de l’outil Dynmark du Cerema, on observe un net accroissement des prix de l’immobilier sur la commune de Capbreton à partir du début des années 2010. Cette temporalité est cohérente avec celle de l’accroissement du nombre de meublés de tourisme, présentée plus haut.

Cette situation n’est pas spécifique à la côte landaise : la côte atlantique du Pays Basque au sud de la Bretagne, ainsi que la côte méditerranéenne ont connu les mêmes évolutions. Les cartes ci-dessous, produites via l’outil Dynmark du Cerema, illustrent bien que les prix baissent à mesure qu’on s’éloigne du littoral vers l’arrière-pays – ici pour les maisons anciennes (construites il y a plus de cinq ans). On voit clairement que les prix de l’immobilier, sur ce segment de marché, sont trois ou quatre (voire plus) fois plus élevés que la médiane nationale.





En sélectionnant les communes touristiques situées en zone tendue (1 027 communes), le rapport de l'IGF-CGEDD-IGA propose une analyse de l'évolution des distances domicile-travail entre 2008 et 2018, en comparant celle-ci à la dynamique observée dans les communes non touristiques. Il ressort de cette analyse que **les distances domicile-travail ont augmenté beaucoup plus rapidement dans les communes tendues et touristiques (+60,6 %) que dans les communes non touristiques (+26,5 %)**<sup>151</sup>. Cet accroissement des distances parcourues induit évidemment des frais et de la fatigue supplémentaires pour les ménages, ainsi qu'une perte de temps dans les transports au détriment de la vie sociale et familiale. Outre des difficultés accrues d'accès au logement, le fort développement des résidences secondaires renforce également la précarité mobilité des ménages modestes.

En outre, dans certains cas, par exemple pour les saisonniers, l'augmentation des prix des logements provoque des situations de mal-logement. Les auteurs du rapport IGF-CGEDD-IGA soulignent ce point en indiquant que le manque de logements abordables "conduit certains salariés à recourir à des solutions de logement peu satisfaisantes, parfois insalubres voire indignes"<sup>152</sup>. Le rapport insiste sur le fait que le développement des meublés de tourisme, en exacerbant les problèmes de logement, aggrave les difficultés du secteur de l'hôtellerie-restauration à recruter et qu'il "revient aux employeurs d'être suffisamment compétitifs pour attirer des employés, que ce soit en matière de rémunération, de conditions de travail et si besoin de fourniture d'un hébergement [...] décent et confortable"<sup>153</sup>.

Dans cette situation, la réduction du nombre et de la part de résidences secondaires et de meublés de tourisme aurait un effet bénéfique tant du point de vue social – en facilitant l'accès au logement dans les communes touristiques – que du point de vue écologique – par la réduction consécutive de l'artificialisation des sols dans l'arrière-pays.

Le rapport de l'IGF-CGEDD-IGA toutefois souligne l'ambivalence qui peut parfois exister pour les collectivités, qui doivent arbitrer entre les retombées économiques, pourvoyeuses d'emplois, qu'apportent au territoire les ménages globalement aisés qui occupent les résidences secondaires (rénovation des logements, restauration, loisirs, etc.) et les tensions sociales que cette situation peut générer. Dans certaines zones détendues, les retombées économiques des résidences secondaires peuvent aussi dynamiser l'économie locale (avec des gîtes ruraux par exemple). La régulation des résidences secondaires doit donc prendre en compte les caractéristiques des territoires afin d'être efficace et juste.

Dans les zones tendues, une régulation plus stricte des résidences secondaires est nécessaire afin de traiter les problèmes d'accès au logement que nous avons présentés. Les outils déployés devront avoir pour objectif de faire réduire globalement la part des résidences secondaires (logique de flux) et, dans les territoires où les marchés immobiliers sont les plus touchés, d'en réduire le nombre (logique de stock).

## Quels outils pour réduire la part des résidences secondaires et mieux utiliser le bâti existant ?

### ■ Outils fiscaux

Comme pour les logements vacants, il existe déjà une fiscalité sur les résidences secondaires : la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Avec la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), que seules les communes de zones non tendues peuvent instaurer, la THRS est désormais la seule taxe d'habitation dont bénéficient les communes, puisque la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée au cours des dernières années, remplacée par une fraction de TVA. Dans le cas des communes qui disposent d'une part importante de résidences secondaires au sein de leur parc, la tentation peut être grande de mobiliser la THRS non pas comme une taxe visant à désinciter le développement des résidences secondaires, mais comme une taxe de rendement, génératrice de ressources pour la collectivité. Ces éléments nous ont été confirmés par plusieurs interlocuteurs au cours de nos entretiens.

*"Quand l'État a supprimé la taxe d'habitation, il n'a pas vu toutes les implications pour les territoires. Les élus peuvent maintenant se dire : "accueillir de la population, pour quoi faire alors que la population qui arrive ne nous apporte rien sur le plan financier ?" Bien sûr au niveau du renouvellement générationnel, du maintien des classes et des écoles, ce n'est pas le même discours.*

*Au final, les nouveaux habitants à l'année ne génèrent pas de revenus fiscaux alors que la THRS rapportera de l'argent à la commune. Or il faut tout de même financer les écoles et la mobilité pour les jeunes. L'équation est difficile à résoudre et on tend vers un vieillissement de la population, d'où une approche paradoxale."*

➤ SERVICES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MAREMNE ADOUR CÔTE-SUD

Au Pays Basque par exemple, où la pression touristique est forte, la commune de Saint-Jean-de-Luz, affiche un taux de résidences secondaires de 43,8 % en 2020<sup>154</sup>. Les recettes de la commune liées à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, au foncier bâti et non bâti s'élèvent à environ 11,1 M€, pour un budget total de la commune fixé à 41,1 M€ pour 2023. Le conseil municipal a délibéré en faveur d'une majoration de

60 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour 2023, qui produit à elle seule 1,6 M€ de recettes supplémentaires, lesquelles s'ajoutent aux 11,1 M€ de produits fiscaux précédemment mentionnés<sup>155</sup>.

On voit ainsi que l'impact de la majoration de THRS est significatif sur les finances des communes : dans un contexte délicat en matière de ressources fiscales et de dotations des collectivités, **on peut craindre que certaines communes puissent difficilement se passer du produit de la THRS afin d'équilibrer leur budget**. Cette situation de dépendance à la ressource fiscale compliquerait la mise en œuvre de projets politiques visant à transformer des résidences secondaires en résidences principales.

Cette perception de la THRS comme une taxe de rendement plutôt que comme une incitation fiscale révèle une autre limite de cet outil dans le but d'accroître le nombre de logements disponibles sur le marché de la résidence principale. Cette limite est à chercher dans la sociologie des propriétaires. En effet, l'Insee souligne d'une part que **les deux tiers des résidences secondaires sont détenues par des ménages de soixante ans ou plus et que, d'autre part, un tiers des ménages propriétaires de résidences secondaires et résidant en France appartient aux 10 % les plus riches** ("ménages aisés")<sup>156</sup>. Cette limite a également été mise en avant par les auteurs de l'IGF-CGEDD-IGA, précédemment cités, qui considèrent "probable qu'une partie de la population détentrice, aisée et retraitée, soit peu sensible à ce type de taxation" tout en suggérant que ces nouvelles ressources fiscales pourraient "à tout le moins constituer une source de ressources pour la commune afin de l'aider à financer une politique foncière et de l'habitat plus active, à destination de sa population résidente, par exemple via le logement social ou des baux réels solidaires"<sup>157</sup>. Les montants tirés de la majoration de THRS peuvent être importants, le rapport citant les exemples de Paris (58,6 M€ en 2021), Nice (13,5 M€), Antibes (2,8 M€), Biarritz (1,0 M€) et Ajaccio (1,3 M€).

Comme pour les logements vacants, la majoration de THRS touche de manière identique l'ensemble des contribuables qui y sont soumis. Aussi les auteurs de l'IGF-CGEDD-IGA notent-ils que "si une part significative des propriétaires de résidences secondaires est plus aisée que le reste de la population, certains demeurent plutôt modestes, et ce type de majorations touche relativement d'abord les « petits propriétaires »".

Ils ajoutent néanmoins que "10 % des ménages propriétaires détiennent plus de la moitié du parc de résidences secondaires" et que ces dernières jouent un rôle "polarisateur" dans le patrimoine, c'est-à-dire fac-



teurs d'aggravation des inégalités<sup>158</sup>. Le rapport cible particulièrement le cas des multipropriétaires investisseurs, dont la logique est bien différente de celle d'un ménage qui conserve un bien issu d'une succession :

**"Il en va ainsi en particulier de la troisième, de la dixième, voire de la quinzième résidence secondaire, qui relève clairement d'une logique financière et non immobilière, tout en alimentant comme la première, voire plus encore compte tenu de l'optimisation de son utilisation à des fins de génération de revenus, les tensions immobilières, en particulier des zones touristiques"<sup>159</sup>.**

Il est donc nécessaire de concevoir des réponses fiscales et réglementaires spécifiques aux enjeux de la multipropriété et de la concentration des patrimoines immobiliers, comme nous l'avons proposé s'agissant de logements vacants détenus par des multipropriétaires.

Dans le même esprit que pour les logements vacants, nous proposons d'instaurer une fiscalité des résidences secondaires plus incitative et plus juste, en la rendant progressive, c'est-à-dire croissante avec le nombre de biens et les surfaces de résidences secondaires détenus dans les zones tendues et dans les zones où existe un fort déséquilibre entre les nombres de résidences principales et secondaires.

Cette proposition serait au service d'une politique de réduction de la part et du nombre de résidences secondaires sur ces territoires, au bénéfice des résidences principales, en cohérence avec les scénarios de l'ADEME précédemment évoqués.

Au-delà d'un renforcement, via la progressivité, de la taxation des résidences secondaires, d'autres mesures peuvent être prises afin d'en réduire la part dans le parc.

Il convient notamment de réduire les avantages fiscaux dont bénéficient aujourd'hui les locations saisonnières par rapport aux locations à l'année. Cette situation nous a été présentée au cours de plusieurs entretiens réalisés avec des acteurs de zones touristiques, comme ci-dessous, au Pays basque.

*"L'activité touristique a une rentabilité bien supérieure et la fiscalité encourage la location saisonnière. Le propriétaire qui fait de la location saisonnière peut bénéficier d'un abattement jusqu'à 71 % sur les revenus qu'il en tire. La location à l'année ne bénéficie pas d'un tel abattement. C'est une politique touristique qui n'a plus lieu d'être.*

*Il faut que les propriétaires de biens occupés seulement une partie de l'année soient taxés beaucoup plus fortement."*

➤ ARNAUD PORTIER - SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION DES EPFL, DIRECTEUR DE L'EPFL DU PAYS BASQUE

Les revenus issus des locations de meublés touristiques bénéficiaient jusqu'à la loi de finances pour 2024 d'une niche fiscale offrant un taux d'abattement nettement supérieur aux autres types de locations (locations de meublés et location d'un logement nu), avec de surcroît des plafonds de revenus (permettant de bénéficier de l'abattement) beaucoup plus hauts.

Dit autrement, il était jusqu'ici possible de soustraire de l'assiette de ses impôts des sommes beaucoup plus importantes en louant des meublés de tourisme qu'en louant des logements non meublés à l'année, alors même que la première activité est intrinsèquement plus rentable que la seconde. Cet abattement était considéré comme injustifié par de nombreux acteurs et le Gouvernement avait décidé de réformer ce statut fiscal lors de la loi de finances pour 2024. Le Gouvernement proposait d'aligner la fiscalité des meublés de tourisme sur celle des logements meublés (cf. tableau ci-dessus), ainsi que de maintenir un taux d'abattement de 71 % pour les meublés de tourisme classés situés en zone rurale (les gîtes ruraux), tout en abaissant le plafond de l'abattement à 50 000 € de revenus locatifs.

Toutefois, la loi de finances a finalement retenu une solution plus restrictive, portée dans un amendement du Sénat<sup>160</sup>, et qui proposait d'aligner le régime fiscal des locations de meublés de tourisme sur celui des locations nues, avec la possibilité de bénéficier d'un abattement de 30 % sur les revenus dans la limite d'un plafond abaissé à 15 000 €. L'amendement proposait également de maintenir un régime dérogatoire dans les zones rurales en prévoyant un abat-

tement supplémentaire de 21 %, soit un taux d'abattement de 51 % avec là encore un plafond abaissé à 15 000 € de revenus.

**Le Gouvernement a toutefois indiqué qu'il avait repris cet amendement plus restrictif par erreur** et qu'il comptait rétablir sa version dès la prochaine loi de finances. D'ici-là, l'administration fiscale a invité les propriétaires concernés à continuer de suivre les règles antérieures à la loi de finances pour 2024, afin de ne pas créer des situations d'application rétroactive sur les revenus de 2023, qui peuvent entraîner des changements de régime d'imposition du fait de la baisse des plafonds de chiffre d'affaires<sup>161</sup>. Afin de faire appliquer la loi promulguée, le sénateur Ian Brossat a indiqué qu'il saisira la justice administrative<sup>162</sup>.

Par ailleurs, une proposition de loi visant à "remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue", déposée à l'Assemblée nationale le 28 avril 2023<sup>163</sup> et adoptée en séance publique le 29 janvier 2024<sup>164</sup>, propose également de revenir sur les avantages fiscaux alloués aux meublés de tourisme, en distinguant entre les meublés classés et non classés, ainsi qu'entre les zones tendues et détendues (ou stations de montagne).

## Propositions

- Rendre la THRS progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de résidences secondaires détenues (et des surfaces cumulées) par un propriétaire, afin de rendre cette fiscalité plus incitative et cibler en priorité la multipropriété.
- Aligner le régime fiscal des meublés touristiques sur celui des locations nues (taux d'abattements et plafonds de chiffre d'affaires), tout en conservant un régime plus favorable pour les meublés touristiques classés en zone détendue (gîtes ruraux).

## RÉGIME FISCAL AVANT LA LFI 2024

Type de location (régime fiscal)	Abattement fiscal dans le régime micro BIC (% des revenus)	Plafond de revenus locatifs pour bénéficiaire de l'abattement
Logement nu (micro-foncier)	30 %	15 000 €
Logement meublé (micro-BIC)	50 %	72 600 €
Meublé de tourisme (micro-BIC)	71 %	176 200 €

Source : Les régimes d'imposition | [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr)

## Outils réglementaires

A la question de la niche fiscale s'ajoute le fait que les locations de meublés de tourisme sont moins faciles à suivre pour les services des impôts que les locations à l'année, ce qui rend plus difficile la collecte des impôts les concernant (elles occasionnent davantage "d'évaporation fiscale"). D'après l'Insee, les données fiscales ne permettent pas d'identifier tous les différents usages des meublés de tourisme, bien que les loueurs de meublés (professionnels ou non) doivent déclarer leur activité à l'administration fiscale<sup>165</sup>.

La loi prévoit aussi une obligation de déclaration simple de tout meublé touristique auprès des mairies, elle ne requiert toutefois une déclaration avec numéro d'en-

registrement que dans les collectivités qui sont soumises au régime d'autorisation préalable (cf. infra) et qui ont délibéré en ce sens<sup>166</sup>. Nous proposons d'élargir à toutes les communes l'obligation de déclaration avec numéro d'enregistrement. Cet élargissement permettrait de suivre de manière plus fiable le nombre de meublés de tourisme sur les territoires, ce qui serait utile d'un point de vue fiscal et dans une optique de régulation dans les territoires tendus. Le rapport IGF-CGEDD-IGA soutient cette proposition, notamment pour "assurer le recouvrement de la taxe de séjour" mais avertit qu'il "ne sera que peu opérant sur les locations qui se pratiquent par relations"<sup>167</sup>. Quoi qu'il en soit, un suivi plus complet des différents usages des résidences secondaires faciliterait la mise en œuvre de

politiques publiques plus ciblées, visant à remettre en priorité sur le marché les logements susceptibles de répondre aux besoins locaux en matière de résidence principale.

Outre l'amélioration des outils de suivi, le besoin de nouveaux outils de régulation a été exprimé à plusieurs reprises au cours de notre enquête.

**“On a aussi un manque de volonté pour renforcer la capacité des acteurs publics à intervenir : airbnb, résidences secondaires, multipropriétaires. On ne peut pas attendre d'un individu qu'il agisse contre son intérêt personnel. On a donc besoin d'intervention publique.»**

➤ ARNAUD PORTIER - SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION DES EPFL, DIRECTEUR DE L'EPFL DU PAYS BASQUE

La loi prévoit que le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation, par exemple pour créer de nouvelles locations touristiques, est soumis à un régime d'autorisation préalable dans les communes de plus de 200 000 habitants, ainsi que les communes des départements de la première couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne)<sup>168</sup>. Ce dispositif de régulation pourrait être utile pour de nombreuses communes hors des zones aujourd'hui prévues dans la loi : nous demandons donc d'élargir à toutes les communes qui le souhaitent la possibilité de mettre en place une procédure d'autorisation préalable au changement d'usage.

“La compensation consiste à transformer en logement des locaux non dévolus à l'habitation (bureau, commerce...). Cette compensation permet ainsi de reconstituer la « perte » d'un logement par la création d'un autre logement. Ce local doit être de surface au moins équivalente à celui faisant l'objet d'une location saisonnière et être situé dans la même commune. Une autorisation dite « de changement d'usage » est alors délivrée.

Cette compensation peut prendre deux formes :

1. la transformation d'un local détenu ou acquis par le propriétaire
2. l'achat de droits dits de « commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage.

D'autres formes de régulation existent déjà, notamment la règle selon laquelle un particulier ne peut pas mettre sa résidence principale en location meublée plus de 120 jours par an. L'application de cette règle est toutefois mal contrôlée, comme le souligne le rapport de l'IGF-CGEDD-IGA : “Le seuil de 120 jours par an est très diversement contrôlé selon les communes, et d'autre part et surtout qu'aucun dispositif ne vient interdire de cumuler les compteurs de nuitées de location entre les différentes plateformes”<sup>169</sup>.

De plus, comme nous l'avons déjà souligné, la problématique des locations de meublés de tourisme se polarise de manière croissante autour d'acteurs multipropriétaires et (quasi) professionnels qui, notent les inspecteurs de l'administration, “proposent des logements entiers un grand nombre de jours par an (supérieur à 120 jours par an) [ce qui] provoque une forme de stérilisation du marché du logement”<sup>170</sup>. Cette professionnalisation et la participation accrue d'entreprises dans les locations avaient déjà été soulignées par des travaux de la Fondation Abbé Pierre et de la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) publiés en 2020<sup>171</sup>.

En France, certains territoires ont ainsi décidé d'instaurer de nouvelles règles. **C'est le cas de la communauté d'agglomération du Pays Basque, qui a voté un règlement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2023**<sup>172</sup>, instaurant un principe de compensation : produire un nouveau logement permanent quand un nouveau meublé touristique est proposé.

**Ce règlement s'adresse aux personnes physiques comme morales** (sociétés civiles immobilières notamment). Toutefois des autorisations temporaires sont délivrées aux personnes physiques sans compensation dans deux cas :

1. Les locations dites « mixtes » : location étudiante (9 mois minimum) et location en meublés de tourisme (3 mois). Cette autorisation est délivrée pour un an (renouvelable).
2. Les meublés de tourisme associés à la résidence principale. Cette autorisation est délivrée pour une durée de deux ans dans la limite d'un logement par propriétaire.”

Extrait du site web de la communauté d'agglomération du Pays Basque<sup>172</sup>

D'autres pistes sont explorées chez nos voisins. C'est le cas de la Suisse qui a mis en œuvre, en 2016, la loi fédérale sur les résidences secondaires. Celle-ci impose à toutes les communes un inventaire annuel des résidences secondaires sur leur territoire et pose un principe d'interdiction de toute nouvelle résidence secondaire lorsque ces dernières comptent pour au moins 20 % du parc de logements de la commune. Ce principe d'interdiction est assorti d'exceptions, notamment concernant l'hébergement touristique qualifié<sup>174</sup>. Il ne s'agit cependant pas d'une interdiction complète de construire des résidences secondaires : “les communes dont la proportion de résidences secondaires dépasse à peine 20 % peuvent reporter les demandes d'autorisations à plus tard, en attendant que la proportion descende en dessous de 20 %”, explique l'office fédéral du développement territorial<sup>175</sup>.

D'aucuns pourraient avancer que ce type de réglementation est une atteinte difficilement acceptable au droit de propriété : ce n'est pas la position du juge européen, qui l'a notamment rappelé dans l'arrêt D. Salzmann (2003) :

“Il résulte d'une jurisprudence constante que des restrictions à l'installation de résidences secondaires dans une zone géographique déterminée, qu'un État membre instaure afin de maintenir, dans un but d'aménagement du territoire, une population permanente et une activité économique autonome par rapport au secteur touristique peuvent être regardées comme contribuant à un objectif d'intérêt général”

Au regard du respect du droit européen, et notamment du droit de propriété et de la libre circulation des capitaux, la Cour de Justice de l'Union européenne estime que les restrictions concernant les résidences secondaires doivent respecter trois conditions<sup>176</sup> :

1. “la limitation doit d'abord répondre à un motif d'intérêt général” ;
2. “la mesure ne doit pas être fondée sur un motif discriminatoire et, plus largement, elle ne doit pas permettre la commission de discriminations” ;
3. “la mesure doit respecter le principe de proportionnalité”.

De ce point de vue, les auteurs du présent rapport ne sont pas favorables aux restrictions à l'acquisition immobilière fondées sur des critères de nationalité, ou d'ancienneté de la présence d'un ménage sur le territoire. Ainsi les mesures prises au Danemark – qui bénéficie d'une dérogation au droit européen, ou clause d'opting out<sup>177</sup> – et en Australie, basées sur des critères de nationalité avec un système d'autorisation préalable, apparaissent discriminatoires, donc socialement injustes, en plus d'être manifestement inefficaces comme le souligne le rapport de l'IGF-CGEDD-IGA<sup>178</sup> :

“L'exemple australien montre que les conditions de résidence peuvent en pratique être contournées et vider ces dispositifs restrictifs d'une large partie de leur efficacité. Depuis 1975 et malgré un renforcement en 2015, de nombreux dispositifs sont proposés aux étrangers qui souhaitent acquérir des biens immobiliers ou à travers des fondations, de trusts ou de corporations constituées de nationaux australiens tout en respectant formellement les orientations du Foreign Investment Review Board, dont la saisine puis l'approbation sont nécessaires pour tout projet de ce type.

Pourtant, en 2018, les auditions parlementaires indiquaient qu'en plus de quarante ans, aucune sanction n'avait été prononcée au titre du non-respect de ces réglementations”

Par conséquent, il est à la fois plus juste et plus efficace d'instaurer des mesures qui favorisent l'installation de résidents à l'année, de personnes qui s'ancrent dans la vie du territoire, quels que soient leur statut ou leur origine. De ce point de vue, on pourrait fixer dans les zones tendues des taux cibles maximaux de résidences secondaires, variables en fonction des caractéristiques des territoires. Ces taux maximums deviendraient un objectif de politique publique, avec une série de leviers à la main des collectivités pour l'atteindre.

Un de ces leviers pourrait résider dans la **possibilité de flécher la production de nouveaux logements vers les résidences principales** plutôt que vers des résidences secondaires. Pour ce faire, la **production de logements sociaux est la solution la plus adaptée** puisque c'est "le seul type de logement qui permet, à l'heure actuelle, de flécher son utilisation comme résidence principale sans limitation de durée", à l'inverse des investissements locatifs bénéficiant d'un soutien fiscal (maximum douze ans dans le dispositif Pinel, dont le terme a été annoncé pour fin 2024). La solution du logement social est d'autant plus utile que "la part de logement social dans le parc de logements est deux fois moins élevée dans l'ensemble des 1027 communes identifiées comme touristiques [par le rapport IGF-CGEDD-IGA] que dans les autres communes". Et les inspecteurs de l'administration d'en conclure que "dès lors, les logements sociaux [sont les] plus à même de répondre aux tensions marquées sur le marché du logement dans les zones touristiques."<sup>179</sup>.

Une autre idée, également présentée dans le rapport, est de créer une servitude de résidence principale, c'est-à-dire de créer une nouvelle règle que les collectivités pourraient intégrer dans leurs documents d'urbanisme afin de préciser que telle ou telle zone devra obligatoirement être occupée par des résidences principales.

*"La possibilité de faire évoluer la liste des destinations et sous-destinations dans le code de l'urbanisme pour distinguer, au sein de la destination habitation, entre logement principal et logement secondaire, a fait l'objet d'une question au gouvernement en 2018. Le gouvernement avait alors considéré que la distinction entre résidence principale et résidence secondaire ne pouvait relever du PLU(i), dans la mesure où son principe (la réglementation des nouvelles constructions ou la transformation des constructions existantes) ne devait pas nécessiter de contrôle réguliers et qu'une telle disposition s'avérerait complexe à mettre en œuvre par les collectivités territoriales au titre de leur pouvoir en matière de police de l'urbanisme ; notamment dans la mesure où le passage de résidence principale à résidence secondaire ne nécessite pas nécessairement de travaux nécessitant une déclaration préalable.*

*Il importe toutefois de réfléchir à ce type de mécanisme, qui pourrait prendre la forme d'une inscription, dans les PLU(i), d'une servitude de résidence principale, comme il peut exister une servitude de logement social. Dans la même logique que celle portée par la loi Engagement National pour le Logement, il pourrait ainsi être envisagé la création d'une nouvelle servitude ou une modification de la servitude actuelle (« 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ») en incluant dans les objectifs de mixité sociale une répartition équilibrée entre résidents secondaires et résidents permanents. Dès lors, ne pourraient être construites dans ce zonage que des résidences principales. Le corollaire de la mise en place de ce zonage implique la capacité de mise en œuvre, par la puissance publique, d'un contrôle de cette obligation de résidence principale."<sup>180</sup>*

*Extrait du rapport "Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental" - IGF - CGEDD - IGA*

Cette possibilité, si elle venait à être créée, ne serait toutefois pas mobilisable par tous les territoires puisque plus de 22 % du foncier français est encore soumis au règlement national d'urbanisme (RNU) en 2024, soit 8 775 communes<sup>181</sup>. Dans les zones touristiques près de 17 % des communes étaient encore soumises au RNU en 2021 – au sein desquelles 13 % étaient néanmoins lancées dans l'élaboration d'un PLU(i) ou d'une carte communale<sup>182</sup>. Pour améliorer la qualité des projets de territoire, mieux protéger les sols et faciliter l'accès au logement pour tous, il est important d'accélérer le processus de couverture de l'ensemble du territoire par des documents d'urbanisme (CC, PLU, PLU(i)).

### Zoom sur la proposition de loi "visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue"

Cette proposition de loi transpartisane a été déposée à l'Assemblée nationale le 28 avril 2023<sup>183</sup> et adoptée dans l'Hémicycle le 29 janvier 2024<sup>184</sup>. Examinée dans le cadre d'une procédure accélérée, cette proposition de loi sera prochainement discutée au Sénat, avant une éventuelle commission mixte paritaire. L'objectif affiché de cette proposition de loi est le suivant :

*"Lutter contre les phénomènes d'éviction des résidents permanents des zones tendues en favorisant la mise sur le marché de logements destinés à la location de moyenne et longue durée, tout en intégrant les spécificités des territoires. Il limite les conflits d'usage entre le locatif d'habitation et la location touristique et favorise l'implantation de résidences principales dans les zones tendues en élargissant les pouvoirs de réglementation des élus locaux et en supprimant l'avantage fiscal octroyé aux logements de tourisme classés."*

Les mesures proposées par ce texte concernent notamment les points ci-dessous.

- Extension aux meublés de tourisme de l'obligation de réaliser un diagnostic de performance énergétique (DPE) ;
- Élargissement des compétences des élus pour contrôler l'implantation des meublés de tourisme :
  - appliquer dans toutes les zones tendues le régime encadrant le changement d'usage des locaux, qui ne concerne aujourd'hui que les communes de plus de 200 000 habitants et les départements de la première couronne francilienne ;
  - permettre d'encadrer les destinations des nouvelles constructions dans les documents d'urbanisme (servitude de résidence principale)
- Réforme du régime fiscal applicable aux meublés touristiques (proche de celle adoptée en LFI 2024, avec une prise en compte différenciée des locations touristiques classées, ainsi que des zones détendues et de montagne).

### Propositions

- Instaurer un dispositif de numéro d'enregistrement obligatoire pour toutes les locations de meublés de tourisme, et pas seulement dans les communes ayant délibéré en ce sens.
- Élargir à toutes les communes qui le souhaitent la possibilité de mettre en place une procédure d'autorisation préalable au changement d'usage.
- Dans les zones tendues, fixer un taux cible maximal de résidences secondaires, variable en fonction des caractéristiques des territoires.
- Créer une servitude de résidence principale dans les PLU(i), sur le modèle de la servitude de logement social<sup>185</sup>, qui permettrait de mieux maîtriser l'évolution du taux de résidences secondaires et de préserver certains secteurs géographiques.



## Sous-occupation des résidences principales : la question du parcours résidentiel

L'accroissement de la proportion de résidences secondaires a pour effet d'accroître les difficultés des jeunes à débiter leur parcours résidentiel en trouvant un petit logement (studio, T2). Cette question du parcours résidentiel est, après la question des moyens financiers et humains, la thématique qui a été mentionnée le plus souvent au cours de nos entretiens "d'études de cas" (11 collectivités sur les 16 auditionnées ont mentionné ce sujet). Cette question s'est toutefois exprimée le plus souvent au sujet des seniors, dans une réflexion sur le vieillissement de la population et le renouvellement des générations à l'échelle d'un territoire. **La problématique sociale du "parcours résidentiel" apparaît ainsi comme une question très importante pour l'instant passée largement au second plan des débats concernant la mise en œuvre du ZAN.**

### Contexte, définitions, chiffres clés

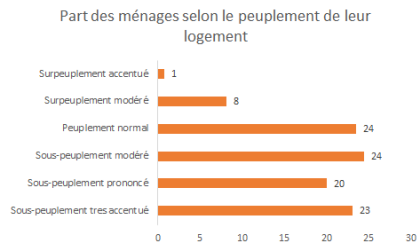
Lorsqu'on étudie les statistiques concernant le bâti existant, on peut aborder non seulement les problématiques de vacance et de résidences secondaires, comme nous l'avons fait précédemment, mais également le sujet de la sous-occupation. Disons d'emblée qu'il s'agit d'un sujet délicat, puisque derrière les nombres de mètres carrés et d'occupants se trouvent des personnes, avec leur histoire de vie, leurs relations sociales et familiales, et leur attachement aux lieux.

L'Insee qualifie le peuplement des logements en comparant le nombre de pièces avec le nombre de personnes composant le ménage<sup>186</sup>. D'après la dernière enquête nationale sur le logement (complète) menée en 2013, près de 43 % des ménages français (hors étudiants) sont en situation de sous-peuplement<sup>187</sup> prononcé ou très accentué, c'est-à-dire que leur logement compte respectivement au moins deux ou trois pièces de plus que la situation de référence. Le sous-peuplement des logements concerne bien davantage les petites unités urbaines où, note l'Insee, "80 % des ménages sont dans cette situation". Le sous-peuplement est "la norme chez les propriétaires (86 % des cas)", alors qu'il est minoritaire (44 %) chez les locataires. Enfin, les auteurs soulignent que les ménages en situation de sous-peuplement très accentué (23 % des ménages), donc disposant d'au moins trois pièces de plus que la référence, sont dans l'écrasante majorité des propriétaires (90 %)<sup>188</sup>.

Travailler à la réduction de la sous-occupation du bâti existant répond ainsi à un double enjeu, social et écologique : améliorer le parcours résidentiel afin de favoriser l'accès de tous à un logement adapté, en minimisant les besoins de construction supplémentaires et donc l'artificialisation des sols.

A l'autre bout du spectre, le surpeuplement des logements est une situation socialement très préoccupante qui persiste : 8,9 % des ménages étaient concernés en 2020<sup>189</sup>.

Une proportion plus grande des ménages subit le surpeuplement dans les grandes agglomérations : ce ratio dépassait les 20 % dans l'aire urbaine de Paris en 2013.

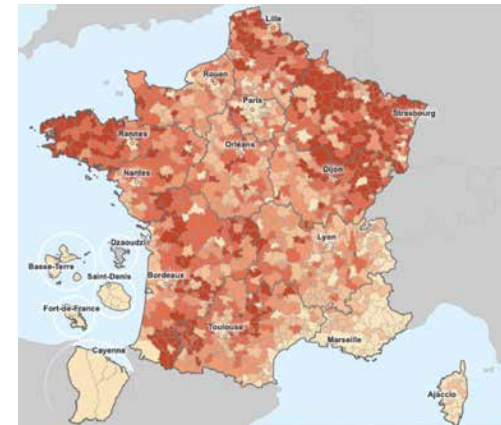


Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante.

Source : ENL 2020.

"Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands."<sup>190</sup>

Extrait du 28<sup>e</sup> "rapport sur l'état du mal-logement en France", Édition 2023, Fondation Abbé Pierre



Source : Observatoire des territoires

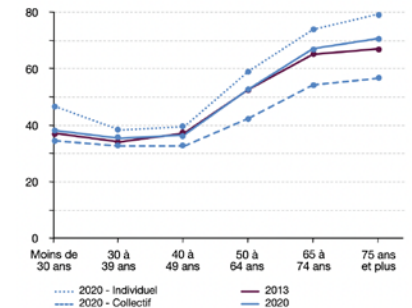
Les difficultés croissantes de nombreux ménages pour trouver un logement adapté à leurs besoins font donc écho à la sous-occupation de millions de logements. Pour Philippe Bihouix, Sophie Jeantet et Clémence De Silva, auteurs de l'ouvrage "La ville stationnaire, comment mettre fin à l'étalement urbain", la réduction de la sous-occupation présente un potentiel plus important encore que la réduction de la vacance et du nombre de résidences secondaires, en matière de réduction de l'étalement urbain. Les auteurs estiment à environ 8,5 millions le nombre de logements concernés, et y voient "un vrai potentiel théorique de mètres carrés à redistribuer ou à mobiliser - une "production" de logements totalement "neutre en carbone"<sup>191</sup>.

Comme le notent ces auteurs, le potentiel est théorique. Il convient donc de préciser ces éléments en s'intéressant à la répartition géographique et sociale des situations de sous-occupation. Sur la carte ci-dessous, produite via les données de l'Observatoire des territoires, on observe tout d'abord que la sous-occupation est nettement plus faible en proximité immédiate des métropoles et autour du bassin méditerranéen. Plus globalement, et de manière attendue, la sous-occupation est plus faible dans les zones tendues.

### La sous-occupation est plus forte chez les seniors et dans les logements individuels

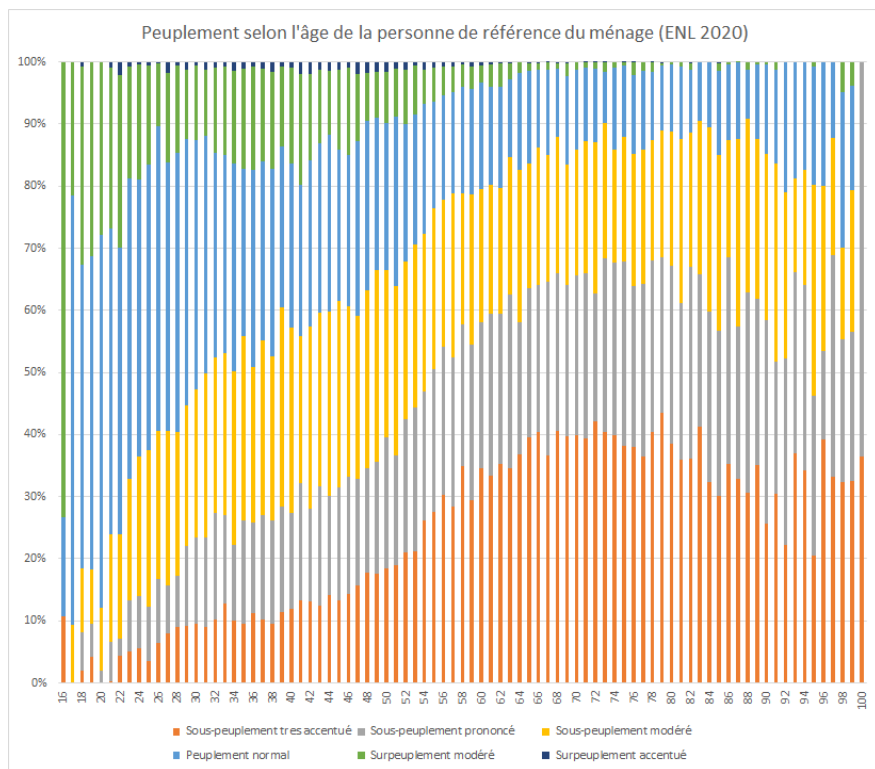
Du point de vue démographique ensuite, on note que la surface moyenne disponible par occupant est croissante avec l'âge de ces derniers. Le graphique ci-contre, montre ainsi que la surface moyenne par occupant a augmenté entre 2013 et 2020, dates des deux enquêtes réalisées, et que la surface moyenne par occupant, donc la sous-occupation, est significativement plus importante en logement individuel qu'en logement collectif. En 2020, les 75 ans et plus disposent en moyenne de 71 m<sup>2</sup> par occupant (presque 80m<sup>2</sup> en logement individuel), contre 35m<sup>2</sup> en moyenne pour les 30-39 ans. Au fil de ces courbes, on devine des parcours résidentiels et de vie : l'arrivée des enfants réduit la surface par occupant, laquelle augmente à nouveau avec les décohabitations successives (départ des jeunes, éventuelle séparation ou décès du conjoint, etc.).

Graphique 2 : surface moyenne par occupant selon l'âge de la personne de référence  
En m<sup>2</sup>



Source : MTECT, 2022

La question de la sous-occupation, dans une optique d'optimisation du bâti et de lutte contre l'artificialisation des sols, doit ainsi être appréhendée sous l'angle des trajectoires de vie, des parcours résidentiels. Avec le temps qui passe et les décohabitations successives, les seniors (65 ans et plus) se retrouvent davantage dans des maisons individuelles que le reste de la population (75 % contre 55 % en moyenne nationale). En conséquence, "84 % des 65 à 74 ans et 85 % des 75 ans et plus sont en situation de sous-occupation"<sup>192</sup>. Si la sous-occupation concerne d'abord les personnes âgées, ce sont en priorité les jeunes ménages qui subissent la sur-occupation, comme en témoigne le graphique et le tableau ci-dessous : on retrouve bien ici la problématique du parcours résidentiel.



### Répartition des ménages selon la situation vis-à-vis du peuplement des logements, en fonction de l'âge de la personne de référence

	Surpeuplement		Peuplement normal		Sous-peuplement	
	2013	2020	2013	2020	2013	2020
Moins de 30 ans	16,5%	15,0%	42,3%	45,8%	41,2%	39,2%
De 30 à 39 ans	16,3%	16,9%	31,1%	32,2%	52,6%	50,8%
De 40 à 49 ans	13,8%	14,9%	26,3%	26,7%	59,9%	58,3%
De 50 à 64 ans	5,7%	7,0%	19,1%	19,8%	75,2%	73,2%
De 65 à 74 ans	1,7%	1,6%	12,2%	14,1%	86,0%	84,2%
75 ans et plus	1,3%	1,1%	13,0%	13,7%	85,6%	85,2%
Tous	8,4%	8,7%	22,1%	22,8%	69,5%	68,5%

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante

Source : SDES, enquêtes logement 2020 et 2013

Extrait du rapport de l'ANIL-ADIL, Bien vieillir chez soi ? Bilan et perspectives pour les politiques locales de l'habitat, mars 2023

Dans le rapport dont est extrait le tableau ci-dessus, l'ANIL-ADIL explique cette forte concentration de la sous-occupation des logements sur les catégories les plus âgées par plusieurs phénomènes :

- "Les seniors vivent davantage dans les communes rurales, où la forme d'habitat dominante est le logement individuel et où les logements sont globalement plus grands" ;
- "Les seniors sont désormais très présents dans les communes périurbaines, suite à un effet de génération au sein de ces zones majoritairement pourvues de logements familiaux et individuels" ;
- "Ils sont devenus très majoritairement propriétaires antérieurement aux années 2000, soit une période où le marché de l'immobilier était moins cher ; ils ont pu opérer une seconde accession avant le départ à la retraite avec un apport conséquent pour agrandir leur logement, qu'il soit individuel ou collectif"<sup>193</sup>.

Le deuxième point ci-dessus nous semble particulièrement intéressant concernant les dynamiques d'artificialisation des sols : l'effet de génération, qui fait que les familles qui s'étaient installées dans le périurbain au cours des décennies précédentes sont désormais des ménages âgés, vivant à deux voire seul. Nous avons en effet retrouvé cette problématique au cours de plusieurs de nos entretiens avec des collectivités telles que, ci-dessous, la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher).

*"Un autre problème que nous avons identifié sur le territoire, c'est qu'on a de nombreuses maisons construites dans les années 1980, qui ne sont aujourd'hui habitées que par une ou deux personnes : 60 % des maisons ont plus de 4 ou 5 pièces et 60 % de celles-ci sont habitées par une ou deux personnes seules. [...]"*

*L'idéal serait de construire des petites maisons confortables pour donner une incitation à déménager pour des personnes âgées."*

➤ FRANÇOISE BAILLY, VP AMÉNAGEMENT, PLU, HABITAT ET GENS DU VOYAGE, COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS, AGGLOPOLYS

De même au cours de notre entretien avec le maire de Marguerittes, commune de moins de 9 000 habitants située près de Nîmes (Gard), qui fait explicitement le lien entre un développement urbain "horizontal", en étalement, et cette problématique de vieillissement et de parcours résidentiel.

*"On n'arrive pas à proposer une offre de logement diversifiée, elle est pour l'heure exclusivement pavillonnaire. On se retrouve face à une situation où les jeunes n'arrivent pas à se loger dans notre commune et, parallèlement, les seniors ne trouvent pas de logements adaptés. On n'arrive pas à réaliser le parcours résidentiel. [...]"*

*Aujourd'hui je perds des familles : ceux qui ont fait construire leur maison dans les années 1990 ont vu partir leurs enfants, mais restent dans leur habitat pavillonnaire par manque de logements adaptés. On n'a donc aujourd'hui plus d'offres pour les familles, si bien que sur Marguerittes une maison se vend sous 4-5 jours. Les jeunes ne peuvent pas s'installer sur la commune, ils doivent la quitter.*

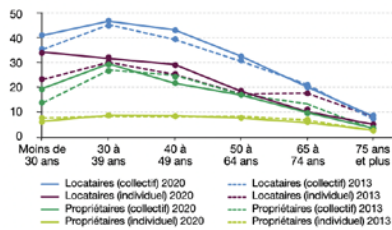
*C'est encore plus vrai pour les personnes âgées, qui veulent rester à Marguerittes. Il n'y a aucune offre. Elles ont fait leur vie ici et ont leurs amis ici, donc elles restent dans leurs grandes maisons qu'elles ne peuvent plus entretenir. On a laissé ce développement horizontal se faire sans anticiper le vieillissement de la population» [...]"*

*Se pose tout de même la question de l'acceptabilité de l'idée du parcours résidentiel. Il n'est pas facile de quitter une maison de famille... Lors de la première réunion qu'on a faite sur le PLU, on a présenté les enjeux, sans proposition. Quand on a parlé du parcours résidentiel, la réaction a été : "vous voulez sortir les vieux de chez eux pour les remplacer par des jeunes". Ce qui bien évidemment n'est pas le cas."*

➤ RÉMI NICOLAS, MAIRE DE LA COMMUNE DE MARGUERITTES (GARD)

Ces deux extraits illustrent de manière très concrète la problématique de la sous-occupation des logements sur des territoires périurbains, et mettent en lumière un enjeu central : celui de l'acceptabilité, de l'attractivité d'une éventuelle offre de logements ciblant spécifiquement les seniors. Dans les deux cas, les élus soulignent l'inexistence d'une offre adaptée, qui puisse donner envie à une partie des seniors de déménager. La citation du maire de Marguerittes indique néanmoins à quel point le sujet peut être délicat, certaines personnes âgées pouvant avoir le sentiment que la puissance publique souhaiterait les pousser hors de chez eux, pour faire la place à des jeunes, ce qui peut évidemment renforcer une sensation d'isolement social.

**Graphique 4 : proportion des ménages désirant changer de logement, sans être contraint de déménager, par statut d'occupation et type de logement occupé, et par âge**  
En %



Note de lecture : en 2020, 45,3 % des ménages dont la personne de référence a entre 30 et 39 ans et locataires d'un logement collectif désirent changer de logement, sans être contraints de déménager.  
Source : SDES, enquête logement 2020 et 2013

Les données issues des enquêtes sur le logement confirment ces retours de terrain et indiquent (graphique ci-contre) que le désir de changer de logement décroît fortement avec l'âge, et que celui-ci est beaucoup plus faible chez les propriétaires d'un logement individuel qu'au sein des autres catégories de population. Or c'est justement chez les personnes âgées propriétaires de logements individuels que se concentre la sous-occupation. Si l'on souhaite mieux optimiser le bâti existant, en réduisant la sous-occupation au bénéfice de jeunes ménages, il faudra donc relever un double défi : mener un travail d'écoute et de dialogue avec les propriétaires occupants afin de comprendre leurs besoins et leurs réticences éventuelles, puis produire une offre de logements de qualité adaptée susceptible de les convaincre.

Il est aisé d'envisionner certaines des raisons pour lesquelles les ménages âgés souhaitent rarement changer de logement, et le maire de Marguerittes en énonce quelques-unes dans l'extrait cité : la mémoire d'une vie et l'attachement aux lieux, les amis et la famille à proximité... On pourrait également parler de la difficulté croissante avec l'âge de changer des habitudes et des repères (où faire ses courses, accéder aux services, etc.), de la difficulté à se projeter dans un nouveau lieu de vie et dans l'adaptation, nécessairement énergivore, que cela implique.

Toutefois, il peut y avoir de nombreux bénéfices à changer de logement pour certains seniors, pour peu que l'offre proposée soit adaptée, de qualité et abordable. Une enquête réalisée par l'ADIL-ANIL en 2022 donne à voir que les deux premières difficultés liées au logement exprimées par les seniors propriétaires occupants sont la difficulté à entretenir un logement devenu trop grand et la difficulté d'accès aux

services<sup>194</sup>. L'ANIL-ADIL souligne qu'"un répondant sur cinq admet que son logement est devenu trop coûteux". La première raison avancée par les propriétaires occupants est le coût de l'énergie (42 % des répondants), suivie par le coût de l'entretien (32 %)<sup>195</sup>.

En outre, les logements initialement construits pour des familles ne sont souvent pas adaptés à la perte plus ou moins progressive d'autonomie. Selon l'enquête de l'ANIL-ADIL, bien que les propriétaires occupants réalisent plus souvent des travaux d'adaptation de leur logement que les autres catégories d'occupants (locataires du parc privé ou social), il n'en reste pas moins que seulement un cinquième d'entre eux l'a fait, tandis qu'un cinquième en a le projet. On aurait donc trois cinquièmes des propriétaires occupants âgés qui n'aurait ni fait ni projeté de faire des adaptations dans leur logement face à la perte de mobilité. A noter néanmoins que les auteurs de l'étude identifient un éventuel biais sémantique dans l'enquête : le terme de "perte d'autonomie" seraient "volontiers mis à distance" et les auteurs soulignent qu'il serait nécessaire de "mettre davantage en avant le gain de confort" dans la communication concernant les aides aux travaux<sup>196</sup>.

On pourrait ajouter à la liste des bénéfices la réduction de la dépendance à la voiture individuelle pour les personnes âgées vivant en milieu périurbain, via l'installation dans des logements non seulement adaptés au vieillissement mais également situés plus près des commerces et services.

Par conséquent, la production d'une offre de logements de qualité, adaptés aux besoins des seniors, pourrait permettre de répondre aux difficultés que rencontrent nombre d'entre eux. Pour être en mesure de convaincre, ces offres devront néanmoins être abordables pour tous. Elles devront également être différenciées, comme l'a souligné le maire de Marguerittes au cours de notre entretien :

*"Il faut néanmoins une offre diversifiée pour les seniors, davantage que pour les jeunes. Pour les seniors, les niveaux de classification sociale sont différents, il faut que les typologies de logements le soient aussi".*

Autrement dit, pour convaincre les personnes de déménager, il faut leur proposer une offre qui soit au moins aussi intéressante que le logement qu'elles occupent actuellement, compte tenu des attentes qu'elles expriment.

Le prisme de la classe d'âge ne doit pas invisibiliser les niveaux de revenus et de patrimoine différents qui existent en son sein. L'ANIL-ADIL note que les résidences services seniors, dont le nombre a été multiplié par presque trois entre 2017 et 2022, "s'adresse[nt] plutôt à des seniors avec des revenus confortables", en raison des loyers souvent élevés – ce que corroborent les données du Ministère des Solidarités et de la Santé<sup>197</sup>. Ces résidences services seniors représentent 102 335 logements en 2022 alors qu'on ne compte à la même date que 265 unités en béguinage (de 10 à 20 logements), structures qui ont généralement une vocation sociale. Le tableau ci-dessous détaille l'offre de logements à destination des seniors, par catégorie : on constate la faiblesse relative des offres en béguinage, habitat intergénérationnel et habitat partagé, qui ont pourtant une plus-value sociale importante.

Le béguinage est une solution particulièrement intéressante, tant du point de vue économique que social pour les résidents, et qu'il convient donc d'encourager. Un article publié le 10 septembre 2023 dans le journal Le Monde décrivait ainsi l'exemple d'un ensemble de logements pour seniors en béguinage dans le Cotentin : "dix-huit appartements et dix maisons disposés en U, avec jardins attenants, [où] chaque locataire paie un loyer compris entre 295 et 700 euros hors charges", auquel s'ajoute "la participation à l'entretien des parties communes [qui] est calculée selon les revenus"<sup>198</sup>. Un résident de 72 ans témoigne qu'il vivait précédemment dans une résidence senior privée à Cherbourg et payait 1 700 euros par mois "pour 45 mètres carrés dans un lieu sans vie sociale". Désormais installé dans une maison de 56 mètres carrés dans le béguinage, il paie 820 euros tout compris et déclare qu'il va "monter un atelier d'écriture et de chant".



Chaque habitant de la structure de Valognes s'engage à participer à la vie du lieu. Ici, un barbecue, le 30 août. QUENTIN BASSETTI / HANS LUCAS POUR M LE MAGAZINE DU MONDE

de projets : "Il faut se battre pour obtenir des autorisations, des garanties de prêts. Sans la ténacité du maire de Valognes, le projet n'aurait pas vu le jour". Ce dernier, maire sans étiquette et vice-président du conseil départemental de la Manche, souligne dans l'article la motivation de son engagement : que « les agriculteurs du coin puissent vieillir sans voiture, près des médecins et des commerces ».

Nombre d'établissements recensés en 2022 par catégorie	
Accueil de jour	375
Accueil familial	514
Autre solution d'hébergement	97
Béguinage	265
Habitat intergénérationnel	341
Habitat partagé	335
Pension de famille	33
Résidence Autonomie	2 775
Résidence Services Seniors	1 362
Source : inventaire de la plateforme Papyhappy	14 101

Source : ANIL-ADIL, Bien vieillir chez soi ? Bilan et perspectives pour les politiques locales de l'habitat, Mars 2023, page 68

Ce projet a pu voir le jour grâce à l'accompagnement de l'association Béguinage solidaire<sup>199</sup>, laquelle s'appuie sur une foncière du même nom, qui intervient en milieu rural ou périurbain en achetant des terrains et en réhabilitant des bâtiments en vue d'y développer des lieux de vie solidaires.

On distingue ici clairement deux modèles : la résidence senior privée, d'une part, et le lieu de vie collectif porté par un groupe de résidents et un acteur de l'économie sociale et solidaire, d'autre part. Les auteurs de ce rapport appellent à soutenir vigoureusement ce second modèle qui mérite d'être davantage développé.

Tristan Robet, fondateur de Béguinage solidaire, témoigne dans l'article du Monde de la difficulté de mener à bien ce genre



Le constat selon lequel il manque une partie de l'offre de logements pour compléter le parcours résidentiel ne concerne pas seulement les milieux périurbains ou ruraux. Dans les centres des villes et des bourgs, de nombreuses personnes vieillissent seules, comme nous l'ont rappelé plusieurs collectivités.

*«C'est dans la ville centre de Blois, 45 000 habitants, qu'on trouve toutes les poches de pauvreté [de la communauté d'agglomération]. Les familles monoparentales y sont en nombre important et on constate un isolement des personnes âgées : 62 % des Bloisais de plus de 80 ans vivent seuls à domicile.»*

➤ FRANÇOISE BAILLY, VP AMÉNAGEMENT, PLU, HABITAT ET GENS DU VOYAGE, COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS, AGGLOPOLYS (LOIR-ET-CHER)

*«Il manque une partie de l'offre dans le parcours résidentiel : les espaces de vie collectifs pour personnes relativement autonomes, adaptés, dans les centres urbains, proches des commerces et services.»*

➤ MARJORIE EPLIN, DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE CHARGÉE DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES COÉVRONS (MAYENNE),



Confirmant les exemples rencontrés au cours de nos entretiens, le baromètre **“solitude et isolement”** publié en septembre 2021 par l'association Les Petits Frères des Pauvres indique que l'isolement des personnes âgées concerne toute la France et progresse de manière importante. L'isolement prend toutefois des formes différentes d'un lieu à l'autre : manque de liens familiaux, amicaux, de voisinage ou associatifs participent plus ou moins à l'isolement des personnes en fonction des contextes.

Le rapport souligne que l'isolement des personnes âgées a nettement progressé ces dernières années : le nombre de personnes âgées en situation de **“mort sociale”**, c'est-à-dire des **“personnes de 60 ans et plus [qui] ne rencontrent jamais ou quasiment jamais d'autres personnes”**, a augmenté de 77 % entre 2017 et 2021, passant de 300 000 à 530 000 personnes<sup>200</sup>. De plus, le baromètre indique que **“le nombre d'aînés isolés des cercles familiaux et amicaux a plus que doublé (+122 %), passant de 900 000 en 2017 à 2 millions en 2021”**.

#### Pour aller plus loin

*“Guide pratique : Vieillir en habitat participatif (2023)”*

Publié en 2023 par Habitat participatif France et Regain (habitat participatif PACA), ce guide vise à répondre aux questions que se poseraient des collectifs d'habitants souhaitant se lancer dans un projet d'habitat participatif, soit intergénérationnel, soit monogénérationnel senior. Ce guide aborde des problématiques tant personnelles et relationnelles que matérielles et juridiques, ainsi que des questions liées à la prise en charge de différentes formes de perte d'autonomie dans un contexte d'habitat participatif.



#### Habitats participatifs et intergénérationnels, pensions de famille

Face à cette situation de plus en plus préoccupante, les habitats partagés, participatifs ou intergénérationnels, ainsi que les pensions de famille<sup>201</sup> peuvent fournir des solutions particulièrement intéressantes, en répondant d'un même geste aux enjeux de parcours résidentiel (et donc d'accès au logement et de réduction de l'artificialisation), de lutte contre l'isolement et d'accès aux services. Développer ces solutions peut également être une manière d'investir davantage le champ de la prévention en matière de vieillissement.

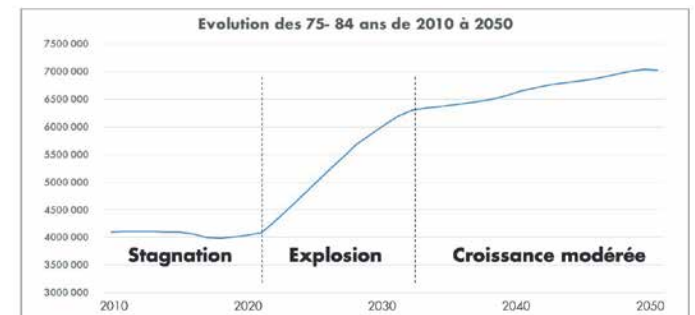
*“Notre public sur le “bien vieillir”, ce sont des jeunes retraités, entre 55 et 70 ans, pas du tout encore en situation de dépendance mais qui anticipent. Ils anticipent l'environnement social, avec des voisins bienveillants, de la solidarité au quotidien, etc.”*

*Il y a en France de plus en plus de projets d'habitat participatif, lesquels attirent majoritairement des personnes arrivant ou ayant dépassé l'âge de la retraite. Celles-ci représentent plus des deux tiers des candidats à cette forme d'habitat, qu'ils perçoivent comme une alternative à l'EHPAD ou au maintien à domicile dans la solitude, mais aussi et surtout, comme un moyen de repousser l'âge de la dépendance, mieux la vivre, voire l'éviter complètement.*

*C'est pourquoi Habitat Participatif France a développé un programme dédié spécifiquement aux seniors<sup>202</sup>*

➤ PIERRE-CHARLES MARAIS, COPRÉSIDENT, HABITAT PARTICIPATIF FRANCE

Si les projets d'habitat participatif ou de bégainage solidaire se développent grâce au travail de collectifs, d'associations (AMO, conseils juridiques<sup>203</sup>, etc.) et de certaines collectivités volontaires, le vieillissement de la population appelle une mobilisation plus large de tous les acteurs. La décennie 2020 sera en effet caractérisée par une explosion du nombre de personnes de plus de 75 ans en France (+ 2M de personnes, soit une hausse de 49 %), comme l'a souligné en janvier 2023 un rapport du Haut Commissariat au plan et du think tank Matières grises, spécialisé sur les questions de vieillissement<sup>204</sup> (cf. graphique ci-dessous).



Source : Haut Commissariat au plan & Matières grises

Il est donc nécessaire de développer massivement des offres de logements adaptés aux personnes âgées. Cette politique de l'offre était par ailleurs appelée de ses vœux par l'association Habitat participatif France, de manière à ce que les politiques publiques favorisent l'amplification des actions menées sur le terrain depuis des années.

*“On a besoin que les collectivités territoriales inscrivent l'habitat participatif dans leurs politiques publiques, afin que les acteurs locaux du logement, y compris social, s'emparent du sujet.”*

*Il faut faciliter le montage de projets d'habitat participatif, et développer ce dernier par l'offre, par exemple en réservant du foncier à l'habitat participatif dans les documents d'urbanisme.”*

➤ PIERRE-CHARLES MARAIS, COPRÉSIDENT, HABITAT PARTICIPATIF FRANCE

Certaines collectivités territoriales ont déjà lancé des initiatives intéressantes pour promouvoir l'habitat participatif : une association dédiée à la promotion de l'habitat participatif a par exemple été créée par la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, en partenariat avec la CAUE du Bas-Rhin et un aménageur (la SERS), et a développé un portail de l'habitat participatif sur Strasbourg et sa région<sup>205</sup>.



Portail de l'habitat participatif de Strasbourg et sa région

La Ville de Strasbourg a par ailleurs annoncé la création d'un nouveau quartier à horizon 2030, composé de plus de 10 % d'habitat participatif (102 logements participatifs sur un total de 909)<sup>206</sup>, ce qui en fera le plus grand quartier d'habitat participatif de France.

Ailleurs en Europe, on cite souvent les exemples de Tübingen en Allemagne ou du Zürich en Suisse, où de nombreux projets d'habitat participatif ont été menés, avec également une démarche d'autopromotion<sup>207</sup> qui permet de réduire les prix de sortie des logements et donc d'accroître l'intérêt social de la démarche. La France est pour l'instant très peu avancée sur ce sujet : selon Habitat participatif France, notre pays ne comptait que 900 projets de logements participatifs en 2021<sup>208</sup>, alors que l'habitat participatif représente 5 % du parc immobilier en Suisse (sur un total de 4,7 M de logements dans le pays) et même 15 % en Norvège (40 % à Oslo), tandis que la ville de Tübingen construit 80 % de ses logements neufs en habitat participatif<sup>209</sup>.

Face au double défi du vieillissement et de la lutte contre l'artificialisation des sols, la question du parcours résidentiel et de l'offre de logements pour les seniors est l'une des clés de la transition écologique et sociale. En permettant à des seniors de passer de logements de famille, sous-occupés et non adaptés à la perte d'autonomie, à des logements conçus pour répondre aux besoins pratiques et sociaux des séniors, on réduit d'autant le besoin de construire de nouveaux logements familiaux, qui sont les plus consommateurs d'espace. Les politiques publiques doivent en prendre acte et faire plus explicitement le lien, dans l'élaboration des politiques comme dans la communication auprès du grand public, entre transition démographique et transition écologique.

Si de multiples initiatives indiquent que le sujet du vieillissement et du parcours résidentiel est considéré avec une attention croissante par les acteurs institutionnels (ex : Agence nationale de la cohésion des territoires<sup>210</sup>, Caisse d'allocations familiales<sup>211</sup>) et du logement social (ex : Union sociale de l'habitat<sup>212</sup>), l'action publique doit changer d'échelle dans ce domaine. Il convient notamment de renforcer l'accompagnement des collectifs souhaitant lancer des programmes d'habitat partagé, intergénérationnel ou participatifs, dans tous les territoires (conseil juridique, assistance à maîtrise d'ouvrage, aides financières, facilités d'emprunts, etc.). Cela peut passer par un soutien accru aux acteurs de l'économie sociale et solidaire existants ainsi que par la création d'emplois publics dédiés, avec un maillage suffisamment fin pour que chaque territoire puisse bénéficier d'un accompagnement.

## Propositions

- Développer un programme d'expérimentation dédié au lien entre parcours résidentiel et sobriété foncière<sup>213</sup>, dans l'esprit de "Territoires pilotes de sobriété foncière", avec des financements dédiés permettant d'aller jusqu'à la réalisation de projets.
- Créer une nouvelle catégorie thématique dans le fonds vert : "parcours résidentiel et sobriété foncière" pour financer des projets de résidences seniors abordables, notamment en béguinage.
- Créer un service public pour accompagner les projets d'habitats participatifs dans tous les territoires (aide juridique, AMO, guichet de financement), faire remonter les bonnes pratiques et les besoins, en appui des acteurs de l'ESS qui travaillent déjà sur cette thématique.
- Faciliter les conditions d'accès aux financements pour les projets d'habitat participatif à visée sociale (cf. travail d'Habitat participatif France sur les aides à l'investissement de l'AGIRC-ARRCO<sup>214</sup>), avec par exemple un dispositif de prêt à taux zéro ou de garantie publique.

## Au-delà du logement : optimiser le bâti existant pour créer de nouveaux liens sociaux

### Réinstaller des commerces et services dans le bâti existant, près des habitations

Le ZAN est un levier pour inciter à produire de nouveaux logements grâce à la réduction de la sous-occupation du bâti. Cette dernière doit également permettre de redynamiser les centralités, en intégrant de nouveaux commerces et services de proximité dans le tissu urbain.

Le développement des zones d'activités périphériques au cours des dernières décennies a en effet contribué à la fois au déclin de nombreux commerces et services de centre-ville/bourg, ainsi qu'à l'artificialisation des sols. Entre 1920 et 2020, la France serait en effet passée de 1,6 million de boutiques à 750 000, tandis que le nombre de moyennes surfaces aurait été multiplié par deux, de 40 000 à 80 000. En termes d'occupation d'espace, cela représente la perte de 70

millions de m<sup>2</sup> de boutiques et la création de 155 millions de m<sup>2</sup> de moyennes surfaces, soit un accroissement net des surfaces commerciales de l'ordre de 85 millions de m<sup>2</sup> en un siècle<sup>215</sup>.

En 2016, le taux de vacance des locaux commerciaux était de 11,3 % dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25 000 habitants, et de 12,1 % dans les centres-villes des agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants<sup>216</sup>. La mise en œuvre du ZAN sera donc également l'opportunité de résorber cette vacance. Les commerces situés en rez-de-chaussée des immeubles dans les centres peuvent cependant nécessiter des travaux de réaménagement substantiels, afin de faire cohabiter logements et commerces/services. C'est ce que nous a notamment expliqué la vice-présidente chargée de l'aménagement de la communauté d'agglomération de Blois :

*“En chiffres, on observe un taux de vacance relativement faible. Mais les propriétaires louent tout l'immeuble aux locataires-commerçants ce qui entraîne des loyers relativement chers et ne favorise donc pas les installations.”*

*De plus, les logements au-dessus des commerces ne peuvent pas, pour la plupart, être loués puisque le plus souvent, ils n'ont pas d'accès propre et qu'il faut passer par les commerces pour accéder aux étages. Notre volonté est de restructurer les immeubles, voire certains îlots, pour que les logements soient accessibles. Faire revenir des habitants en ville favoriserait très probablement l'activité commerciale.”*

➤ FRANÇOISE BAILLY, VICE-PRÉSIDENTE "AMÉNAGEMENT, PLU, HABITAT ET GENS DU VOYAGE", COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS - AGGLOPOLYS (41)<sup>217</sup>

De ce point de vue, il y a donc un cercle vertueux à enclencher entre production de nouveaux logements dans le bâti existant (résorption de la vacance, réduction des locations touristiques, etc.) et développement de nouvelles offres de commerces et services dans les centres-villes et centres-bourgs. Ces deux dynamiques contribuent à concentrer à nouveau le développement de la ville sur son cœur urbain, afin d'enrayer la tendance au développement en extension tant pour l'habitat que pour les activités.

Dans certains cas, des foncières solidaires peuvent jouer un rôle d'intermédiaire afin d'accélérer la revitalisation des centres. C'est par exemple le cas de la coopérative Base Commune<sup>218</sup>, qui est une structure foncière (société foncière et SCIC) créée en 2021 par Plateau Urbain (coopérative spécialiste de l'urbanisme



transitoire) et Le Sens de la Ville (coopérative de stratégie urbaine), et dont l'objectif est de "lutte[r] contre les phénomènes de dévitalisation urbaine et de spéculation foncière en achetant des pieds d'immeuble pour y développer des occupations à impact social et/ou utilité locales"<sup>219</sup>.

Base Commune intervient ainsi à trois niveaux : achat des locaux, sélection des porteurs de projets selon des critères d'impact social et d'utilité locale, et animation des rez-de-chaussée à la manière d'un tiers-lieu. L'objectif est ainsi non seulement de réintégrer des commerces et services dans les centralités, mais aussi de créer des "lieux mixtes, ouverts sur le quartier", avec un système de loyers différenciés et progressifs qui vise à faciliter l'accès au centre-ville pour des acteurs jusqu'ici exclus par le niveau des loyers.

La ville de Roubaix a également réalisé une étude d'opportunité en vue de la création d'une foncière permettant de réintégrer des commerces dans le centre-ville. La ville a également mené une politique d'acquisition visant à soutenir l'installation de nouveaux commerces, en proposant des niveaux de loyers plus accessibles.

*"La ville a aussi acquis des cellules commerciales dans certains secteurs stratégiques. On organise ensuite un appel à projets pour que des commerces s'installent, avec des incitations sur les loyers, par exemple."*

➤ RÉMI LEYNAUD, DIRECTEUR HABITAT-HYGIÈNE À LA VILLE DE ROUBAIX<sup>220</sup>

En parallèle, la commune a investi un autre angle de la lutte contre la vacance commerciale en recrutant un manager de centre-ville, chargé de faire l'intermédiaire entre les différents acteurs. Cette démarche produit des résultats : dans l'une des rues principales de la commune, la vacance commerciale a presque disparu alors qu'elle atteignait 30 % en 2018<sup>221</sup>. Afin d'assurer la réintégration de commerces, la ville a également inscrit dans son PLU l'usage commercial de plusieurs linéaires de rez-de-chaussée (classés UE, pour zone urbaine d'équipements). Ce classement permet, en fonction des situations, de prévoir une mixité plus ou moins importante entre les usages d'activité et les usages d'habitat<sup>222</sup>.



#### Redonner vie aux lieux sociaux en milieu rural comme en banlieue

Selon les chiffres du Gouvernement<sup>223</sup>, 62 % des communes rurales ne disposent d'aucun commerce en 2021, ce qui représente plus de 21 000 communes. En 1980, cette situation ne concernait que 25 % des communes rurales. Loin de ralentir, cette tendance s'est accentuée au cours des dernières années, comme le montre le graphique ci-dessous : le nombre de petits commerces a baissé de 5,1 % en zone rurale entre 2013 et 2019<sup>224</sup>.

Graphique 2. Évolutions comparées de la population et du nombre de petits commerces



Note de lecture : Sur la période 2013-2019, dans les villes isolées, le nombre de petits commerces a diminué de 1,4 % alors que la population a crû de 3,1 %. En conséquence, la « densité commerciale » mesurée par le nombre de petits commerces par habitant, a diminué d'environ 4,5 %.

Champ : France, tous commerces sauf grandes surfaces alimentaires et pharmacies

Source : Base Urssaf et base Insee type de communes 2020. En supprimant les bars et les restaurants de l'analyse, on constate une baisse de la densité commerciale (mesurée par le nombre de commerces) dans toutes les zones y compris dans les banlieues depuis 2013.

Source : Conseil d'Analyse Économique, 2023

En banlieue, la hausse constatée du nombre de petits commerces est quelque peu trompeuse : en effet, si l'on retire les restaurants et les bars de l'analyse, on constate une baisse de la densité commerciale dans tous les types d'espaces, y compris en banlieue, depuis 2013. Plus largement, l'Insee a pointé qu'en 2018, un habitant sur cinq vivant en périphérie des grandes pôles urbains a un faible accès à l'offre commerciale ; cette proportion monte à un habitant sur trois en périphérie des petites moyennes pôles urbains<sup>225</sup>.

#### PLUS ON S'ÉLOIGNE DES PÔLES, MOINS LES MAGASINS SONT ACCESSIBLES

En périphérie des petits pôles, 31 % des habitants ont un faible accès à l'offre



Source : Insee, 2020

Afin de réduire les inégalités territoriales et répondre aux besoins de toutes les populations, **il est donc nécessaire de soutenir le redéveloppement des commerces et des services de proximité en milieu rural comme en banlieue.** L'Insee souligne à ce propos que "les inégalités d'accès aux services du quotidien et aux commerces de détail ont d'ailleurs été au cœur de mouvements sociaux récents, comme celui des Gilets jaunes"<sup>226</sup>.

Enfin, outre les questions de proximité et d'accès, ces nouvelles activités seront en outre pourvoyeuses d'emploi local et créatrices de liens sociaux.

La **foncière solidaire Villages vivants**, avec laquelle nous sommes entretenus, investit cette thématique en lien avec des porteurs de projets. Ceux-ci contactent Villages vivants avec une idée de projet que la foncière examine et aide à maturer. Le cas échéant Villages vivants acquiert un local et prend en charge sa rénovation afin d'installer les porteurs de projets : ces derniers deviennent alors locataires de la foncière. A ce stade, Villages vivants a déjà réalisé 17 opérations immobilières de ce type.

*"La lutte contre l'artificialisation des sols a des effets vertueux très clairs : on voit des ruines et des friches qui étaient hors marché qui vont être réhabilitées.*

*Cela a un effet positif sur le vivre ensemble dans les villages. Le bâti ancien était construit sur des centralités, qui créaient de la vie en commun. C'est donc ces espaces qu'on réactive en remettant du logement et des activités. Ce qui manque ce n'est pas le lien social, mais le lieu social."*

► RAPHAËL BOUTIN KUHLMANN, CO-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VILLAGES VIVANTS

#### AUBERGE DE BOFFRES (ARDÈCHE), RÉNOVÉE ET RECONVERTIE PAR "VILLAGES VIVANTS"



Afin d'accélérer le redéploiement de commerces et de services dans les zones rurales, Villages Vivants appelle à la création de nouveaux outils financiers, notamment des financements de long terme permettant d'accélérer le travail d'acquisition-rénovation-installation, sur le modèle des financements mobilisables pour la production de logement social.

**Nous avons en France un outil très puissant avec le logement social. On pourrait faire la même chose avec d'autres types d'activités :** j'aimerais pouvoir accéder à des financements de long terme, comme dans le modèle du logement social, dans le but de racheter des rez-de-chaussée en centre-bourg et créer des espaces de services, installer des coopératives, etc.

**Nous appelons à créer des financements de long terme pour le développement de l'économie sociale et solidaire.**

► RAPHAËL BOUTIN KUHLMANN, CO-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VILLAGES VIVANTS

#### Propositions

- Rendre accessibles des financements de long terme à destination des acteurs de l'économie sociale et solidaire pour l'acquisition-transformation de locaux (commerces et services, espaces culturels et de solidarité, tiers-lieux, etc.) dans des territoires en revitalisation (centre-bourgs, zones rurales, etc.).



#### Projet Villages Vivants "A l'ombre du Pommier"

Création d'une épicerie rurale pluriactivités, avec petite restauration et location de chambres individuelles / gîte, à Ruynes-en-Margeride, dans le Cantal

Le local :

- Surface : 330 m<sup>2</sup> + cour intérieure de 156 m<sup>2</sup>
- Prix de vente du bâtiment : 170 000 €
- Montant de l'opération (prix de vente, travaux sur l'ensemble du bâtiment, frais) : 495 000 €



Texte et image : Villages Vivants

La commune et le projet :

Ruynes-en-Margeride est une commune de 700 habitants, située dans le département du Cantal (15).

La commune de Ruynes-en-Margeride est bien pourvue en services (école élémentaire, cabinet médical et infirmier, pharmacie, musée, boulangerie, bar-tabac, restaurant, salon de coiffure...) mais manque d'offre d'hébergement et de commerce d'alimentation. Les épiceries les plus proches sont situées à 7 et 13 km, et l'hypermarché est à 10 km.

La réouverture du lieu (qui a été l'école du village, un bar-tabac puis un bâtiment d'habitation), en tant que commerce et lieu de rencontre redonnera au bâtiment sa place d'antan et contribuera au dynamisme déjà existant du centre bourg.

D'autres services polyvalents pourraient être proposés : mercerie, snack, relais colis, service de livraison hebdomadaire... Les circuits courts seront privilégiés, ainsi que les produits de saison, locaux et l'agriculture paysanne.

Villages vivants déplore également le manque d'ingénierie de projet dont disposent les collectivités territoriales, en particulier les plus petites. Nous insistons sur l'importance de cette question du manque d'ingénierie territoriale pour concevoir et mettre en oeuvre des stratégies de sobriété foncière : il s'agit du point qui a été le plus souvent exprimé par les collectivités territoriales au cours de nos entretiens - 12 collectivités sur les 16 interrogées ont souligné le manque de moyens (humains, financiers, expertise juridique) dédiés à l'ingénierie territoriale.

**On constate un déficit d'ingénierie à la disposition des collectivités locales. Les petites collectivités ont peu accès aux moyens d'ingénierie de l'État.**

**Des programmes d'accompagnement existent toutefois, par exemple "Petites Villes de Demain", avec qui nous sommes en lien, mais les besoins dépassent nettement l'offre d'accompagnement. Dans une commune rurale, quand on n'a pas de technicien, les élus doivent s'occuper de tout. Dans ces conditions, il peut être difficile de réussir à solliciter l'ingénierie. Par ailleurs, il peut y avoir un décalage entre l'ingénierie proposée par**

**les bureaux d'études et les besoins réels des collectivités rurales, qui peuvent être très spécifiques et nécessitent une connaissance fine du territoire.**

► RAPHAËL BOUTIN KUHLMANN, CO-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VILLAGES VIVANTS

De son côté, l'État a lancé ces dernières années plusieurs initiatives en faveur du redéveloppement des commerces et services de proximité. Dans le cadre du plan de relance, la Banque des Territoires a créé un partenariat avec les Fédération des Entreprises publiques locales (FedEpl) à l'été 2021 afin de créer un "réseau national des foncières de redynamisation". L'ambition affichée est de structurer "100 foncières de revitalisation, avec l'objectif d'accompagner 6 000 commerces et activités de proximité"<sup>227</sup>.

En mars 2023, l'État a également lancé un dispositif dit de "reconquête commerciale en milieu rural"<sup>228</sup>. Cet appel à projets a pour vocation de soutenir "l'installation de commerces multi-services sédentaires ou de commerces ambulants dans les communes rurales", par le financement d'une partie des travaux de rénovation, et des aides à l'achat du matériel, ainsi que des

conseils sur le montage du projet. Le budget alloué à ce programme est de 12 millions d'euros pour la période 2023-2024 ; trois listes de communes lauréates ont été annoncées en juin (76 communes), octobre (105) et décembre (43) 2023.

#### Un seul espace, plusieurs moments : optimiser par l'urbanisme chronotopique et transitoire

En moyenne, une école n'est occupée que 20 % du temps, tandis qu'un immeuble de bureaux ne sert sa fonction que 30 % du temps<sup>229</sup>. L'urbanisme chronotopique, c'est la démarche qui cherche à optimiser l'usage des bâtiments dans le temps, ce qui permet à la fois de resserrer les liens sociaux d'un territoire et de réduire le besoin de construction et la pression sur les sols. C'est également une manière de mutualiser les coûts d'entretien et de travaux des locaux<sup>230</sup>.

Des lieux peuvent également être temporairement inoccupés, par exemple pendant le temps qui sépare la fin d'un usage du début d'un autre. Parce que chaque quartier est différent des autres, les solutions doivent être pensées, conçues et expérimentées directement au contact du terrain. L'urbanisme transitoire permet justement d'expérimenter, le temps d'un projet, de proposer de nouveaux usages et de nouvelles pratiques en mobilisant les bâtiments existants ou en aménagement des interstices, des dents creuses, des espaces à reconstruire.

Une note de l'Institut Paris Région (IPR – agence d'urbanisme d'Île-de-France) publiée en septembre 2022 soulignait la montée en puissance de l'urbanisme transitoire au cours de la dernière décennie :

*Ces dix dernières années, l'urbanisme transitoire, qui regroupe des initiatives visant à réactiver la vie locale de façon provisoire sur des terrains ou des bâtiments inoccupés, s'est diffusé dans les pratiques de la fabrique des villes et des territoires. Même si elle représente une part encore minoritaire, cette nouvelle façon d'imaginer les transformations urbaines s'est révélée être un outil majeur de redynamisation locale et une clé pour des projets urbains plus inventifs<sup>231</sup>.*

Depuis 2012, la région Île-de-France a dénombré 227 projets d'urbanisme transitoire, dont 33 % étaient situés en Seine-Saint-Denis et 30 % à Paris. La région a également noté une accélération des projets situés en grande couronne à partir de 2019, ainsi qu'une diffusion à d'autres grandes villes comme Grenoble, Lyon, Marseille, Bordeaux, Strasbourg ou Amiens<sup>232</sup>.

Si les usages dominants des projets concernent d'abord la culture (29 % des projets) et le développement économique (23 %), l'Institut Paris Région note que "de très nombreux projets portent une mixité de fonctions [laquelle] permet de réinventer l'idée de maison de quartier, le concept de centres d'hébergement". Les auteurs de la note tirent un bilan plutôt intéressant du point de vue social de ces projets d'urbanisme transitoire : "en dix ans, les projets d'hébergement d'urgence se sont déployés modestement et plus sereinement qu'auparavant, souvent sur le modèle des Grands Voisins, où l'accueil de personnes en difficulté [sur le site d'un ancien hôpital] se couplait avec d'autres usages (accueil de petites entreprises, restauration, lieux culturels...)" ; tout en soulignant que la mixité n'est pas seulement le produit d'une juxtaposition d'usages, mais nécessite "un travail d'animation, de programmation et de permanence".

Selon les mots de l'IPR les projets d'urbanisme transitoire proposent "un nouveau modèle qui renouvelle la fabrique urbaine" et permet d'associer à celle-ci des "non experts", c'est-à-dire aussi les occupants et les riverains, pas seulement des architectes et des promoteurs.

Toutefois, si les porteurs de projets à but non lucratifs sont majoritaires (les associations et assimilées représentaient la moitié des porteurs de projets sur 2012-2022), l'IPR a noté une progression de la part des "acteurs professionnels type "aménageurs"" à partir de 2017 (2 % des projets sur 2012-2017, puis 7 % entre 2017 et 2022). Cette évolution peut interroger sur la pérennité de la dimension sociale de l'urbanisme transitoire dans le cas de projets portés par des acteurs à but lucratif.



Source : Institut Paris Région, 2022

## CONSTRUIRE DU LOGEMENT AUTREMENT : REPENSER ET INTENSIFIER LES USAGES DE L'ESPACE

Au cours des développements précédents, nous avons étudié les possibilités de produire des logements et des services sans artificialiser, en optimisant le bâti déjà existant. L'objectif de diviser par deux les consommations d'ENAF sur la période 2021-2031, par rapport à la décennie précédente, appelle également à intensifier l'usage des espaces urbanisés en densifiant certaines formes d'habitat, tout en préservant le cadre de vie. De nombreuses solutions existent pour produire de nouveaux logements sans nouvelle consommation d'ENAF, tout en améliorant la qualité du bâti, diversifiant l'offre de logement et accroissant la mixité : de la densification douce horizontale et verticale au renouvellement urbain, en passant par la réhabilitation des friches ou le développement de l'habitat léger.

Cette partie proposera un tour d'horizon non exhaustif de ces possibilités, en essayant d'en présenter à chaque fois les opportunités et les éventuelles limites. Nous développerons également les raisons qui font que le modèle du logement social est particulièrement adapté aux enjeux conjoints de lutte contre l'artificialisation et d'accès au logement abordable, et doit être davantage soutenu. Nous soulignerons également l'importance de privilégier la construction de logements collectifs avec les ENAF qu'il est encore possible de consommer, ainsi que la nécessité de saisir l'opportunité de la mise en œuvre du ZAN pour promouvoir un accès plus égalitaire aux espaces de nature dans l'espace urbain.

### LES FORMES DE DENSIFICATION DOUCE

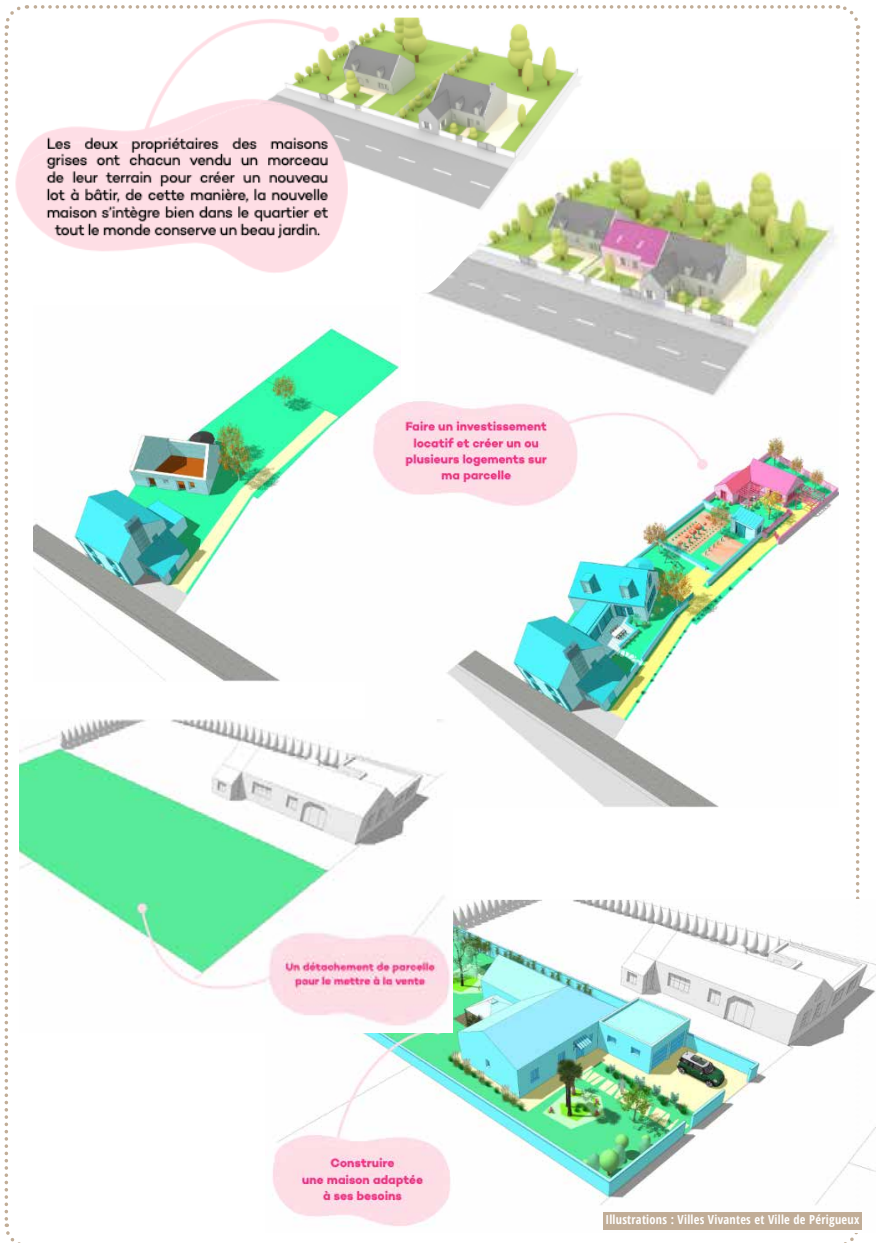
#### Densification douce horizontale (BIMBY)

La densification douce consiste à construire de nouveaux bâtiments dans les interstices urbains, sur du foncier que l'on appelle parfois du "foncier invisible"<sup>233</sup> : l'espace entre deux maisons, le fond d'un jardin, etc. Cette densification peut être effectuée avec ou sans division de parcelle, en fonction des situations. En somme, il s'agit d'optimiser l'espace au sein de l'enveloppe urbaine, afin de construire de nouveaux logements, commerces ou services, sans revoir la trame urbaine existante, mais sans contribuer à l'extension des espaces urbanisés.

Cette démarche est également connue sous le nom de BIMBY, pour "Build in my backyard" (construire dans mon jardin), pied de nez sémantique à la formule célèbre "not in my backyard" (pas dans mon jardin) des oppositions locales face aux projets d'aménagement. L'idée du BIMBY, donc, est de promouvoir une approche dans laquelle il est non seulement acceptable mais intéressant pour les résidents de faire construire dans leur jardin, en promouvant le dialogue

et la co-construction des projets, et en insistant sur les co-bénéfices. C'est notamment la démarche de l'entreprise Villes Vivantes<sup>234</sup>, qui accompagne les collectivités territoriales et les propriétaires dans leurs projets de densification douce.

**Diviser une parcelle pour en vendre une part afin de construire un nouveau logement peut permettre au propriétaire de dégager des fonds en vue de la rénovation thermique de son logement**, à dégager une ressource financière en vue de la retraite, ou simplement à réduire la charge de l'entretien du terrain (économique et physique, par exemple dans le cas des personnes âgées). La construction d'un nouveau logement sur une parcelle n'implique pas nécessairement la vente d'une fraction de celle-ci : le propriétaire peut par exemple décider de construire pour mettre le logement en location et bénéficier d'un complément de revenus ; il peut aussi construire un logement supplémentaire sur sa parcelle pour accueillir un proche (par exemple un parent âgé), ou encore construire pour lui-même un logement de plain-pied adapté à l'avancée dans l'âge (et déménager dans son jardin). Les visuels ci-dessous, réalisés par l'entreprise Villes Vivantes<sup>235</sup> et la Ville de Périgueux, illustrent ces différentes possibilités.



Outre les intérêts mentionnés ci-dessus, le BIMBY offre l'avantage de la rapidité. En mobilisant des terrains situés dans des zones déjà urbanisées, pour des projets assez simples (beaucoup moins complexes qu'une démarche de renouvellement urbain à l'échelle d'un lot ou qu'un quartier), ces constructions sont relativement rapides à concevoir et mettre en œuvre. En cela, le BIMBY est une solution rapide et adaptable pour construire rapidement de nouveaux logements, voire de nouveaux commerces et services, dans une logique de densification douce.

La ville de Périgueux, qui compte environ 30 000 habitants, s'est engagée avec Villes Vivantes dans un travail de production de logements en BIMBY. En quatre ans, 580 projets ont été imaginés avec les habitants, 112 ont été validés et 50 logements ont été construits (62 en chantiers à date d'avril 2022), selon Stéphane Honoré, chef de projet Action Coeur de Ville à Périgueux, interviewé par le site spécialisé [Dixit.net](#)<sup>236</sup>. Ce dernier souligne également à quel point le rôle du bureau d'étude a été important, en renforçant les liens entre les habitants, les services municipaux et les professionnels de la construction :

*"Un lien très fort s'est créé entre le bureau d'études et le service instructeur des autorisations d'urbanisme. [...] Ce lien quasiment de binôme a été très important pour dénouer les situations un peu compliquées qu'on a pu rencontrer en matière réglementaire. La mairie n'aurait pas pu jouer ce rôle de médiations entre riverains et intra-familiale, car elle doit garder un devoir de neutralité.*

Une fois le permis déposé, l'accompagnement se poursuit. Le bureau d'études est très en lien avec les professionnels locaux de l'acte de bâtir : notaires, géomètres, architectes ou maîtres d'œuvre, mais aussi tout le tissu artisanal local.<sup>237</sup>

Par ce témoignage, on comprend ainsi que la plus-value affichée de la démarche BIMBY telle que proposée par Villes Vivantes n'est pas seulement de permettre la construction de nouveaux logements : il ne s'agit pas seulement d'optimiser l'espace, mais aussi de resserrer les liens sociaux entre les habitants, les collectivités et les professionnels, autour de projets co-construits, qui répondent aux besoins du territoire.

Une autre promesse de la démarche BIMBY est de varier la typologie des logements construits en fonction des besoins et de proposer une offre de logements plus abordables. Les niveaux de prix sont évidemment liés à la taille des parcelles et des constructions (ce qui ne constitue pas en soi un effet "logement abordable"), mais également, souligne le fondateur de Villes Vivantes, au recours à l'autopromotion immobilière. En effet, dans ce modèle BIMBY, les terrains à construire

sont directement issus des parcelles des propriétaires, sans qu'il y ait besoin de passer par un promoteur qui divise un macro-lot pour vendre les parcelles constructibles à des particuliers. Supprimer un intermédiaire permet de réduire les coûts et potentiellement le prix de sortie du logement<sup>238</sup>.

*"L'autopromotion est l'un des seuls outils viables pour produire du logement abordable. Il faut développer l'autopromotion et l'autoconstruction. Personne ne s'y intéresse parce que les acteurs institués (promoteurs, aménageurs, urbanistes, etc.) vivent tous du modèle de promotion par macro-lots".*

► DAVID MIET, CO-FONDATEUR ET PRÉSIDENT DE VILLES VIVANTES

À l'échelle de la France, Villes Vivantes a recensé "9 millions de maisons individuelles dans les villes de plus de 10 000 habitants et leurs communes limitrophes" et souligne que la mobilisation de 1 % des propriétaires chaque année "autour d'une ingénierie d'accompagnement" permettrait potentiellement de produire 90 000 logements par an, un nombre que l'entreprise juge "considérable par rapport aux besoins annuels, estimés à 500 000"<sup>239</sup>.

L'ingénierie d'accompagnement proposée dans le cadre de cette démarche BIMBY est clé : c'est cet accompagnement qui fait la différence entre, d'une part, une démarche pensée de manière globale sur un territoire, co-construite avec les habitants, la collectivité et les professionnels et, d'autre part, des divisions parcellaires spontanées qui certes produisent des logements mais peuvent aussi produire des difficultés nouvelles.

Le maire de la commune de Marguerittes (Gard), précédemment cité, estime que les constructions par divisions parcellaires "participent à la mixité, [considérant que] ce sont des logements sociaux invisibles", c'est-à-dire des logements abordables non identifiés comme tels. Le caractère abordable de ces logements doit toutefois être analysé au-delà de l'impact sur les prix de la taille réduite de construction et des parcelles : si la réduction de prix est simplement proportionnelle à la réduction de surface, sans différence liée à l'autopromotion voire à l'autoconstruction de certaines finitions, on ne peut pas parler de logement abordable en tant que tel. Il peut par ailleurs se développer une forme de spéculation sur les fonds de jardins propices aux densifications, avec des offres récurrentes de promoteurs susceptibles de tirer les prix vers le haut (cf. citation ci-dessous).

L'élu souligne que la démarche de division parcellaire "répond à un vrai besoin de logements : la construc-

tion de petits logements T1-T2", en lien avec la problématique du parcours résidentiel évoquée plus haut. Le maire constate que "la division parcellaire s'opère plutôt chez les seniors, qui soit veulent un capital pour leurs enfants, soit tout simplement ne veulent ou ne peuvent plus entretenir leurs grands terrains".

Rémi Nicolas souligne enfin que le plan local d'urbanisme actuel de la commune ne permet pas d'encadrer les divisions parcellaires, et met en garde :

*"Le PLU actuel ne nous permet pas d'encadrer les divisions parcellaires : c'est une réponse, mais une réponse conjoncturelle, sans vision globale du développement d'une commune. Cela amène souvent des déséquilibres.*

*La division parcellaire que pratiquent les propriétaires mène à de nouvelles formes urbaines (par exemple des maisons collées alors qu'elles étaient auparavant écartées), crée des problèmes de réseaux mal adaptés et de gestion de l'inondabilité. [...] Aujourd'hui, les plus belles offres sur les terrains sont faites par les promoteurs : il est difficile de ne pas répondre positivement à toutes ces sirènes qui viennent sonner chez les propriétaires. Tous les propriétaires d'un terrain de plus de 1 000 mètres carrés sur la commune reçoivent deux à trois propositions par mois. Notre PLU n'encadre pas tout cela, alors qu'il y a des risques liés aux nuisances sonores, à la circulation, à l'inondabilité, aux conflits de voisinage dans des quartiers pavillonnaires.*

*Je travaille chaque projet, même porté par un promoteur privé, et le présente aux riverains pour une meilleure acceptabilité. Réussir à faire émerger un projet global structuré et pensé en amont, avec des divisions parcellaires au cas par cas, c'est plus difficile."*

➤ RÉMI NICOLAS, MAIRE DE MARGUERITES (GARD)

Dans le même esprit, le service aménagement de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, avec qui nous nous sommes entretenus, souligne que les divisions parcellaires peuvent constituer une forme de "renouvellement urbain dévoyé [...] car moins complexe à mettre en œuvre qu'une politique publique volontariste et structurée de renouvellement urbain, mais qui peut avoir des conséquences négatives sur les infrastructures et les équipements existants"<sup>240</sup>.

Du point de vue social, il convient également d'anticiper un autre écueil potentiel : le fait que les divisions parcellaires puissent être en priorité réalisées par les propriétaires les plus modestes, par exemple pour financer l'isolation thermique de leur logement, un

changement de chaudière, les études de leurs enfants, ou encore la dépendance de leurs parents... tandis que les propriétaires aisés ne seraient pas affectés par la densification, ne subiraient pas la même pression à se séparer d'une partie de leur terrain. A l'échelle d'une agglomération, il convient en effet de répartir l'effort de densification, afin de fournir dans chaque quartier suffisamment d'espaces verts et de pleine terre, pour lutter contre les îlots de chaleur urbains, améliorer la gestion des eaux pluviales, et promouvoir un cadre de vie apaisé pour tous.

Cette problématique a notamment retenu l'attention du service urbanisme, habitat et foncier de la communauté urbaine du Grand Poitiers, dans le cadre de sa participation au programme "Territoires Pilotes de Sobriété Foncière", piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

*"Concernant la division parcellaire, nous avons réalisé un travail d'acculturation sur la notion de foncier invisible, puis un diagnostic avec l'établissement public foncier et les communes afin d'identifier des secteurs à enjeux dans quatre tissus urbains variés.*

*Cette démarche s'articule avec le PLUi de Grand Poitiers en cours d'élaboration. C'est dans ce cadre que nous avons développé un scénario pour le quartier du Pont Neuf à Poitiers dans le cadre du programme Territoires Pilotes de Sobriété Foncière : l'idée est de mobiliser des parcelles avec maisons individuelles, de proposer de prendre en charge la rénovation thermique de la maison aux propriétaires, et en contrepartie, diviser la parcelle et permettre une densification douce. C'est ressemblant au BIMBY.*

*Pour ne pas tomber dans l'écueil qui consiste à ne cibler que les plus modestes, nous imaginons développer des collectifs avec une pluralité d'acteurs, afin de mettre les uns et les autres en relation [et répartir les travaux de densification] : des habitants qui mettent à disposition leurs parcelles, des futurs habitants qui souhaitent emménager et des aménageurs".*

➤ EUGÉNIE GICQUEL, DIRECTRICE URBANISME HABITAT FONCIER, COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND POITIERS

Devant ces retours d'expériences, on mesure bien l'importance de l'accompagnement des collectivités et des habitants par un ou plusieurs acteurs tiers, lequel permet de travailler un projet de territoire global tout en planifiant de manière harmonieuse les densifications, en lien avec les habitants et les professionnels. Un tel accompagnement nécessite évidemment des moyens financiers et humains de la part des collectivités, qui

en manquent souvent – comme nous l'avons écrit plus haut, 12 des 16 collectivités interrogées dans le cadre de notre étude ont exprimé un manque de moyens humains, financiers ou juridiques en vue de la mise en œuvre de politiques de sobriété foncière.

Enfin, une dernière limite de la densification horizontale réside dans le fait qu'elle consiste souvent à construire sur des sols de pleine terre (par exemple lorsqu'un nouveau logement est construit en fond de jardin) et peut contribuer à réduire la surface des habitats naturels et des continuités écologiques (zone de pleine terre, couvert arbustif ou arboré, haies, mares, etc.).

Certains fonds de jardin peuvent présenter un intérêt pour la biodiversité et/ou l'adaptation au changement climatique, et ceux-ci ne sont pas nécessairement protégés dans les documents d'urbanisme. Le plus souvent, ces espaces ne sont ni classés en espaces de continuités écologiques ni en espaces boisés classés dans les plans locaux d'urbanisme. Ceci prive les élus d'outil permettant de refuser un permis de construire si un projet de densification présente un impact important sur la biodiversité. De ce point de vue, il serait utile de créer des outils qui permettent aux collectivités d'encadrer les densifications douces dans les cas où les projets impactent des espaces à caractère naturel qui ne justifient pas nécessairement le recours à des zonages spécifiques dans les documents d'urbanisme.

La distinction entre consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) et artificialisation des sols est ici importante : si construire un bâtiment en densification dans le jardin d'une maison ne constitue pas une nouvelle consommation d'ENAF (puisque la parcelle complète est déjà classée comme urbanisée), il s'agit en revanche bien d'artificialisation des sols dans les faits. Sur la période 2021-2031, les dynamiques d'artificialisation des sols sont suivies par les politiques publiques en se basant sur la consommation d'ENAF : la construction évoquée ici n'en occasionne pas de nouvelle. En revanche, à partir de 2031, la mesure de l'artificialisation des sols sera complétée par l'usage d'un outil d'analyse automatique d'images satellites, qui permettra de distinguer plus finement les différentes occupations des sols à l'intérieur d'une même parcelle. Dès lors, une construction en densification sur un jardin couvert d'arbres ou d'arbustes sera comptabilisée comme de l'artificialisation<sup>241</sup>.

L'effort de densification horizontale doit donc être équilibré par la préoccupation de renforcer les continuités écologiques et l'accès à la nature pour tous, ainsi que de réduire l'empreinte environnementale de ces nouvelles constructions. De ce point, là encore, mieux vaut une démarche de densification planifiée, co-conçue avec les habitants, que des divisions parcellaires spontanées répondant aux seules offres de promoteurs.

La question de l'acceptabilité sociale de la densification est également un enjeu important, mentionné par plus de la moitié des collectivités que nous avons auditionnées dans le cadre de nos études de cas (9 sur 16). Le projet de densification du quartier du Pont Neuf de Poitiers en fournit un exemple, comme en témoigne Aloïs Gaborit, vice-président chargé de la sobriété, de la transition énergétique et de l'urbanisme à la communauté urbaine du Grand Poitiers.

*"Quand on parle de densification, le premier sujet c'est l'acceptation sociale. Sur le quartier du Pont Neuf, on a en moyenne 43 habitants à l'hectare, alors que la moyenne sur Poitiers est de 70 habitants par hectare. C'est un quartier peu dense, avec en partie des maisons individuelles de 100 m<sup>2</sup> sur des parcelles de 450-500 m<sup>2</sup> et, pour une autre partie, des maisons sur des parcelles en lanières allant de 800 m<sup>2</sup> à 2 700 m<sup>2</sup>. Il n'y a que peu de rotations et les propriétaires sont globalement assez âgés. Le cœur d'îlot est très végétalisé. Proposer de densifier ce quartier, c'est exposer les élus à des critiques liées à la destruction de jardins pour produire du logement. Nous sommes sur une ligne de crête : comment expliquer la démarche de densification ?*

*Dans ce cas précis, notre objectif va être de mutualiser les parcelles pour densifier le front de rue, et pas simplement construire en fond de parcelle, afin de préserver le cœur d'îlot végétalisé."*

➤ ALOÏS GABORIT, VICE-PRÉSIDENT CHARGÉ DE LA SOBRIÉTÉ, DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DE L'URBANISME, COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND POITIERS

Cette volonté de préserver le cœur d'îlot végétalisé en mutualisant des parcelles et en construisant les nouveaux logements en front de rue est bien visible sur les deux illustrations ci-dessous, extraites de la synthèse des travaux du Grand Poitiers dans le cadre de l'expérimentation Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF)<sup>242</sup>.



PHOTOGRAPHIE AÉRIENNE DU QUARTIER "PONT NEUF - PARC À FOURRAGES" À POITIERS

Source : TPSF, Grand Poitiers Communauté Urbaine - Synthèse de la démarche, juillet 2023

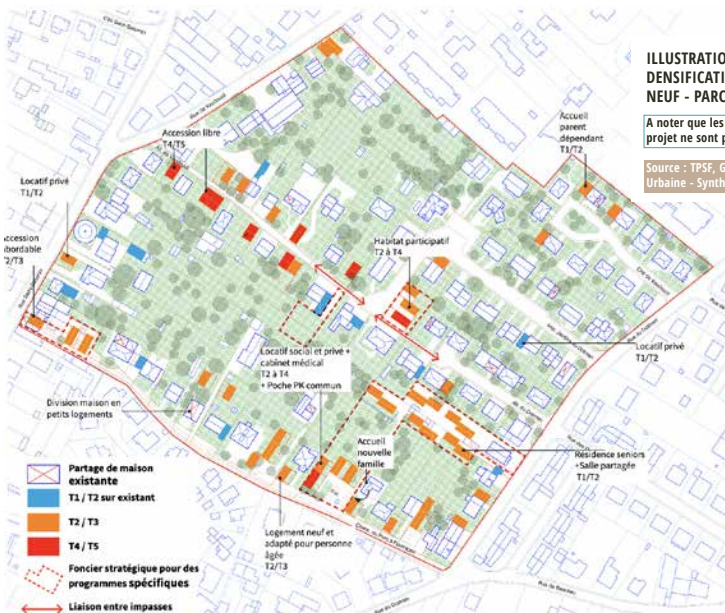


ILLUSTRATION DU PROJET DE DENSIFICATION DU QUARTIER "PONT NEUF - PARC À FOURRAGES" À POITIERS

A noter que les suites opérationnelles du projet ne sont pas encore actées.

Source : TPSF, Grand Poitiers Communauté Urbaine - Synthèse de la démarche, juillet 2023

Sur l'illustration ci-dessus, qui présente le projet conçu dans le cadre du programme TPSF, on observe plusieurs éléments importants, qui démontrent qu'il est possible de concevoir des projets capables de densifier nettement un quartier pavillonnaire sans dégrader le cadre de vie et en répondant à divers besoins sociaux.

Tout d'abord, on constate que le cœur d'îlot végétalisé a été conservé grâce à un travail sur la délimitation des parcelles permettant de positionner les nouvelles constructions en front de rue plutôt qu'en fond de jardin. Au total, ce sont 80 nouveaux logements qui pourraient être ajoutés, pour 120 à 200 habitants supplémentaires, dont 40 % seraient liés à la "rotation des logements sous-occupés". Les nouveaux logements proposés présentent une typologie variée, qui permettrait de créer davantage de mixité : petites surfaces ajoutées en location pour les jeunes, petites maisons de plain pied ou résidences seniors pour les personnes âgées, maisons familiales... le tout incluant aussi des logements sociaux, de l'habitat participatif, ainsi qu'un cabinet médical. Enfin, des espaces de stationnement mutualisés entre voisins ont été prévus pour réduire l'empreinte foncière des nouvelles constructions, et une nouvelle liaison a été prévue pour désenclaver les maisons situées au centre de l'îlot et rendre ce dernier plus "marchable".

Dans le cadre des projets de densification horizontale, c'est ce genre de démarches qu'il convient de développer et promouvoir : concevoir un projet d'ensemble à l'échelle d'un quartier, co-construit avec les habitants, alliant souci de mixité sociale et fonctionnelle, et préservation des espaces végétalisés.

Toutefois, chaque solution a ses limites : si le besoin de logements continue de s'accroître sur un territoire donné, une stratégie seulement basée sur la densification horizontale ne permettra pas de préserver les espaces végétalisés et le cadre de vie. Se pose ainsi la question de la hauteur des constructions et de projets de renouvellement urbain qui transforment plus largement la trame urbaine.

## Propositions

- Accroître les financements disponibles en matière d'ingénierie territoriale pour les collectivités en favorisant celles disposant du moins de moyens :
- revenir sur la baisse des crédits du Fonds Vert annoncée pour 2024, et accroître substantiellement l'enveloppe du Fonds Vert pour les années suivantes, avec une trajectoire de hausse jusqu'à 2027 au moins<sup>243</sup> ;
- créer dans chaque région des dispositifs de financement de l'ingénierie des collectivités<sup>244</sup>, (cf. fonds pour les villes moyennes en Grand Est<sup>245</sup>), qui permettent de compléter les financements du Fonds vert.
- Poursuivre le développement des programmes d'accompagnement de l'ANCT tels que Territoires Pilotes de Sobriété Foncière en donnant un caractère plus opérationnel, afin que les projets initiés soient effectivement mis en œuvre. Élargir



l'expérimentation à de plus nombreux territoires avec des objectifs de réalisations de projets et **des financements associés**.

- **Lancer une campagne de communication nationale à destination du grand public** pour donner à voir les travaux réalisés dans le cadre de **TPSF** et les leviers possibles en matière de sobriété foncière. **Créer des outils de diagnostic et de débat** autour des projets de densification douce à destination des élus locaux et des habitants. **afin de préparer les concertations publiques de manière inclusive**.

- **Rétablir le versement pour sous densité (VSD)** sous une forme révisée : il s'agit d'une taxe sur les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti (fixé par la commune) payé par le bénéficiaire du permis de construire. Cette taxe facultative avait été créée en 2010, puis supprimée par la Loi de finances de 2021 en raison du trop faible recours des communes à cet outil. Le versement pour sous densité pourrait être rétabli voire rendu obligatoire pour les communes situées en zone tendue.



## Densification douce verticale

Si la densification verticale peut-être présentée en contrepoint de la densification horizontale, les deux démarches ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent tout à fait être conciliées, en fonction des conditions locales, dans le cadre d'une démarche de densification douce.

Densifier verticalement n'est donc pas forcément synonyme de construction d'immeubles nouveaux, il peut également s'agir de surélever des bâtiments existants (exemple Bimby de Villes Vivantes ci-contre<sup>246</sup>). Les surélévations peuvent concerner des maisons de plain pied auxquelles on ajoute un étage, avec éventuellement un accès séparé, ou des immeubles urbains auxquels on ajoute un ou plusieurs niveaux. La densification verticale peut aussi amener à mobiliser des espaces souterrains (caves, parkings), pour éviter de nouvelles emprises au sol.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a ouvert de nouvelles possibilités dans ce domaine en supprimant les seuils de densité réglementaire (e.g. règle des coefficient d'occupation des sols - COS, dérogations possibles en adossement d'immeubles mitoyens<sup>247</sup>), qui pouvaient empêcher les densifications par surélévation. La loi ALUR intègre une analyse obligatoire dans les PLU des capacités de densification des centres-villes et encadre de manière renforcée l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (AU) qui doivent être justifiées par des besoins<sup>248</sup>.

L'article 61 de la loi ALUR<sup>249</sup> a également assoupli les règles applicables dans les copropriétés, afin de favoriser les surélévations : avant la loi ALUR, la législation, qui datait de 1965, prévoyait que la décision de surélévation devait être prise à l'unanimité des copropriétaires, et accordait donc un droit de veto aux propriétaires du dernier étage. La loi ALUR a remplacé cette règle par une décision à la majorité des deux tiers des copropriétaires<sup>250</sup>.

La Loi climat et résilience du 22 août 2021 a également introduit la possibilité de dépasser jusqu'à 2,5 mètres la hauteur prévue au PLU, si les constructions concernées font preuve d'exemplarité environnementale<sup>251</sup>.

L'entreprise Upfactor est spécialisée dans la surélévation de bâtiments et réalise des études pour calculer le "foncier aérien" potentiellement disponible, c'est-à-dire la différence entre les hauteurs construites et celles autorisées dans les documents d'urbanisme.

En moyenne, les études réalisées grâce au logiciel UPFACTOR GEOSERVICES® (exemple ci-contre<sup>252</sup>) indiquent que le potentiel "brut" de surélévation du bâti d'une ville se "situ[e] entre 10 % et 15 % de son parc bâti". Cette donnée doit ensuite être travaillée par le service urbanisme de l'entreprise, qui "intègre dans le logiciel un certain nombre d'informations supplémentaires permettant d'affiner l'étude de gisement afin d'affiner les potentiels : les combles habités, les édifices de certaines périodes constructives que l'on



sait être très complexe à surélever, les parcelles trop exigües, les surfaces trop petites, les édifices sous tutelle patrimoniale, etc.". Ainsi, le potentiel "net" de surélévation est "généralement situé autour de 3 % à 5 % du bâti d'une ville"<sup>253</sup>.

Comme dans le cas des divisions parcellaires, la vente de ce foncier aérien, c'est-à-dire des nouveaux logements produits, permet de dégager des ressources financières pour les copropriétaires, qu'ils peuvent par exemple investir dans l'isolation thermique des immeubles<sup>254</sup>.

Didier Mignery, architecte fondateur et président d'Upfactor, avec qui nous nous sommes entretenus, explique que si "la surélévation coûte de l'ordre de 20 % plus cher qu'une construction d'immeuble classique, elle permet néanmoins de construire au plus près des besoins, au cœur des villes, là où sont déjà les infrastructures, les réseaux, etc.". Cet intérêt se double d'une véritable synergie en matière de rénovation énergétique puisque, explique-t-il, "hormis [pour] quelques opérations exceptionnelles en zones très tendues, on couvre 40 à 50 % du financement de la rénovation par la vente des droits à construire en aérien" et que "la surélévation est aussi une opportunité d'installer des équipements solaires photovoltaïques et thermiques<sup>255</sup>.

Les copropriétaires peuvent aussi espérer une baisse des charges, grâce à la répartition de celles-ci sur davantage de lots à la suite de la création de nouveaux logements. Si la surélévation ne bénéficie pas de subventions spécifiques de la part de l'Anah, ce type d'opérations est éligible à une exonération de la taxe foncière pendant deux ans à compter de l'achèvement des travaux<sup>256</sup>, et d'une exonération d'imposition sur la plus-value immobilière dans certains cas<sup>257</sup>.

Une étude à l'échelle de l'eurométropole de Strasbourg a été réalisée par Upfactor : avec la méthode présentée précédemment, qui analyse les différences entre les hauteurs construites et les hauteurs autorisées, l'entreprise a identifié un potentiel brut de surélévation sur 16 500 bâtiments. Ce potentiel brut doit ensuite être affiné afin d'identifier précisément les sites propices aux surélévations, comme le rappelle Guillaume Simon, chef du service prospective et planification territoriale de la ville et de l'eurométropole de Strasbourg.

*“Beaucoup de gens s’intéressent au travail que nous menons sur la surélévation, mais il pose encore des questions du point de vue technique. Nous avons produit beaucoup de données, mais cela reste théorique. Certes, il y a un potentiel de surélévation du point de vue réglementaire, mais combien d’architectes pourront engager leur responsabilité décennale sur des structures de bâtiment qu’ils n’ont pas travaillées par le passé ? La structure du bâtiment est-elle suffisamment solide ? Quid des assurances ?*

*Dans ce domaine, on manque d’une capacité à mobiliser des acteurs pour travailler sur des projets concrets, pas nécessairement d’outils réglementaires ou d’incitations. Il y a notamment un enjeu autour de l’accompagnement des copropriétés afin qu’elles développent des projets de surélévation contribuant au financement des réhabilitations, notamment thermiques.”*

➤ GUILLAUME SIMON, CHEF DU SERVICE PROSPECTIVE ET PLANIFICATION TERRITORIALE, VILLE ET EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

La question de l’acceptabilité des surélévations se pose également, tant par les copropriétaires que par les riverains. La vice-présidente de l’eurométropole de Strasbourg chargée de l’habitat, Suzanne Brolly, citée dans un article du journal Le Monde, se veut néanmoins rassurante : “La surélévation mérite d’être démocratisée. [...] Elle semble bien acceptée : aucun des permis de construire en surélévation que j’ai signés à Strasbourg n’a suscité de recours ! »<sup>258</sup>.

La plupart des métropoles françaises présentent un vrai potentiel de densification, par comparaison aux villes les plus denses : avec 10 910 habitants/km<sup>2</sup>, la ville de Lyon est deux à trois fois plus densément peuplée que les villes de Bordeaux (5 304 habs/km<sup>2</sup>), Montpellier (5 317 habs/km<sup>2</sup>), Nantes (4 958 habs/km<sup>2</sup>), Rennes (4 467 habs/km<sup>2</sup>), Toulouse (4 261 habs/km<sup>2</sup>), ou Marseille (3 628 habs/km<sup>2</sup>)<sup>259</sup>. De manière plus surprenante peut-être, toutes ces grandes villes sont aujourd’hui moins densément peuplées que Grenoble (8 686 habs/km<sup>2</sup>), Nancy (6 946 habs/km<sup>2</sup>) et Lille (6 796 habs/km<sup>2</sup>), preuve que la production de nouveaux logements en densification dans ces métropoles est possible sans que la situation n’approche même de loin les densités de l’agglomération parisienne (20 238 habs/km<sup>2</sup> à Paris). On ne prendra d’ailleurs pas celle-ci en exemple tant elle cumule les problématiques (accès au logement, mobilités, adaptation au changement climatique<sup>260</sup>, etc.). L’accroissement de la hauteur des constructions doit néanmoins être pensé pour éviter des effets négatifs sur le cadre de vie, à la fois en termes d’îlots de chaleur urbain, de circulation aérodynamique (courants d’airs)<sup>261</sup> et d’environnement visuel (notion de “droit au ciel”<sup>262</sup>).

En milieu rural ou périurbain, le sujet se pose davantage sur le plan des vis-à-vis et des éventuels conflits de voisinage : un étage supplémentaire dans un quartier pavillonnaire, et c’est le jardin du voisin qui peut se découvrir à la vue. Dans cette configuration, le travail d’ingénierie urbaine est essentiel, et l’accompagnement des collectivités et des habitants par des

#### EXEMPLE DE SURÉLEVATION D’IMMEUBLE À LYON.

Source : Grand Lyon



acteurs tiers permet de faire émerger des projets co-construits, acceptables pour tous, avec des formes urbaines adaptées (orientation des façades et des fenêtres, disposition des terrains, etc.).

La surélévation est aussi une solution intéressante pour la production de logements sociaux. A Lyon, la métropole tâche de mobiliser les bailleurs sociaux autour d’un plan en faveur de la surélévation intitulé “surélever pour mieux loger”<sup>263</sup>. Pour Renaud Payre, vice-président délégué à l’habitat, au logement social et à la politique de la ville à la Métropole de Lyon, “la surélévation permet de diversifier l’offre de logement et d’offrir de nouveaux parcours résidentiels. [...] 250 à 300 logements sont d’ores et déjà identifiés avec l’aide de nos bailleurs, pour des réalisations concrètes et de court terme”, dans un contexte où le besoin de produire de nouveaux logements sociaux est particulièrement pressant<sup>264</sup>.



#### Pour aller plus loin

*“La surélévation des bâtiments, densifier et rénover à l’échelle urbaine”*

Cet ouvrage de Géraldine Bouchet-Blancou<sup>265</sup>, avec la contribution de Didier Mignery, permet d’approfondir les opportunités et questions posées par la surélévation des bâtiments.

L’ouvrage s’attache notamment à présenter les grands enjeux de la surélévation, et comment celle-ci peut contribuer à réduire l’artificialisation des sols, financer la rénovation du bâti et accroître la mixité sociale.

Il explore également les questions architecturales, techniques, juridiques et économiques qui se posent dans la mise en oeuvre des projets de surélévation, en présentant des retours d’expériences dans des contextes variés (autopromotion, copropriété, réhabilitation complète, logement social, maison de ville, tertiaire, etc.).



## Habitat léger en milieu urbanisé

Un autre levier, complémentaire aux densifications douces, consiste à travailler sur les modes constructifs, afin de réduire l'impact des nouvelles constructions sur les sols, le climat et la biodiversité. On peut ainsi tout à fait réaliser une opération de surélévation ou de Bimby avec une construction bois, et ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre ; on peut également construire des habitats légers et réversibles, utilisant des fondations sans dalle béton (ex : pieux vissés), afin de limiter l'impact des constructions sur les sols. Le développement de l'habitat léger constitue en cela une solution pour produire de nouveaux logements à l'impact écologique réduit sur des espaces prévus pour l'urbanisation dans les documents d'urbanisme. Il ne s'agit pas, en revanche, de promouvoir des installations dans n'importe quels espaces, a fortiori pour des usages de loisir<sup>266</sup>, qui contribueraient au mitage du territoire et à la perte de biodiversité, tout en posant des questions en matière de qualité urbaine pour leurs habitants (accès aux réseaux, entretien du bâti dans le temps, etc.).

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 a établi un cadre juridique pour l'habitat léger. Ce dernier fait ainsi référence aux "résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs" et prévoit que celles-ci soient occupées au moins 8 mois par an, soient sans fondations, disposent d'équipements intérieurs ou extérieurs et soient facilement et rapidement démontables. La loi précise en outre que ces installations peuvent (sans obligation donc) être autonomes vis-à-vis des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement<sup>267</sup>.

Les principes de l'habitat léger s'inscrivent pleinement dans le cadre de l'objectif ZAN : en réduisant l'impact des constructions sur les sols (pas de fondations en béton creusées dans le sol, moins de charge, etc.) et en prévoyant la démontabilité des bâtiments, l'habitat léger ménage les sols au présent et anticipe la renaturation éventuelle pour le futur. En choisissant de recourir largement à l'habitat léger au cours des prochaines années, on pourrait substantiellement réduire l'impact sur les sols, le climat et la biodiversité des projets d'habitat, alors que ceux-ci consomment encore plusieurs dizaines de milliers d'hectares d'ENAF d'ici 2031.

L'habitat léger peut être une solution à la fois écologique et économique, accessible à tous, comme en témoigne le travail de l'association Hameaux Légers. Cette association basée en Bretagne travaille avec des communes pour "permettre à toutes et à tous d'accéder à des habitats et des modes de vie durables et

solidaires, pour des territoires plus vivants". Pour ce faire, l'association accompagne des porteurs de projets qui souhaitent créer des "hameaux légers" et noue des partenariats avec les communes qui pourraient les accueillir. Elle a également créé un MOOC intitulé "S'installer en habitat réversible", disponible gratuitement<sup>268</sup>.

### Qu'est-ce qu'un hameau léger ?

"Un hameau léger est un lieu de vie participatif accueillant un petit nombre d'habitats réversibles, accessible aux foyers à ressources modestes, réalisé en partenariat avec la commune qui l'accueille".

La démarche de l'association Hameaux légers repose sur trois piliers :

1. Dissocier propriété du sol et du logement grâce à l'habitat réversible et au bail emphytéotique ;
2. Mutualiser des infrastructures et vivre de manière plus solidaire ;
3. Construire des projets dans des communes désireuses de les accueillir.

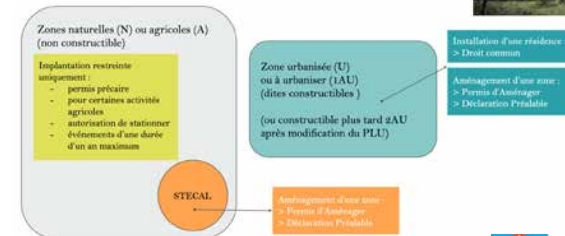
*Association Hameaux légers*

La séparation entre propriété foncière (qui reste celle de la commune) et propriété de l'habitation (qui appartient aux résidents) permet de réduire significativement le prix des logements proposés. Les habitants ne s'acquittent donc pas du prix du terrain constructible, qui est une barrière importante pour l'accès à la propriété immobilière. Le terrain est mis à disposition par la commune via un bail emphytéotique et les habitants payent un loyer chaque mois, d'un montant calculé pour couvrir les frais engagés par la collectivité au moment des études et de la viabilisation. Au sein des hameaux légers, les foyers louent leur emplacement pour une somme comprise entre 50€ et 150€ par mois. La maîtrise publique du foncier et le recours à un bail emphytéotique sur 99 ans permet en outre d'éviter la spéculation et de stabiliser les prix des terrains. Reste pour les habitants à financer le coût de leur habitat léger, qui peut varier en fonction des typologies, de la surface, du recours à un constructeur ou à l'autoconstruction, etc. Dans le cas de projets accompagnés par Hameaux légers, les prix oscillent entre 15 000 et 90 000€ en fonction de la taille et du degré d'autoconstruction.

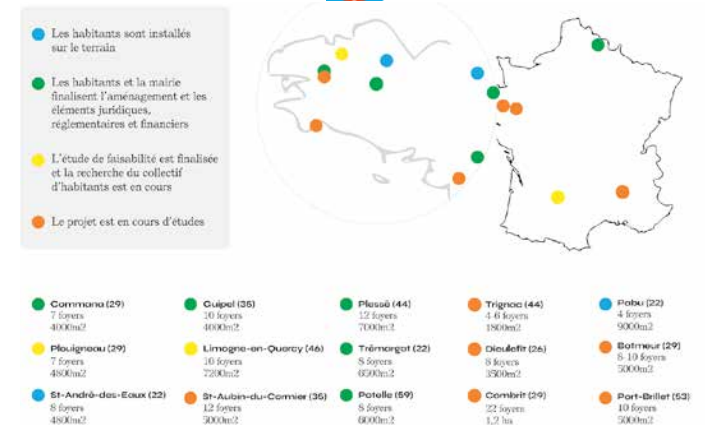
Par sa démarche d'accompagnement des collectifs et de partenariat avec les collectivités, Hameaux légers démontre que d'autres manières d'habiter les territoires sont possibles – plus sobres, plus écologiques et plus solidaires – et que ces démarches ne sont pas réservées à des personnes qui souhaitent s'installer en autonomie, en dehors des zones urbaines<sup>269</sup> dans le cadre d'un projet de vie spécifique (ex : maraîchage). En soutenant aussi des projets qui s'inscrivent dans des zones urbanisables, avec accès aux réseaux, Hameaux légers contribue à faire changer les regards sur la production de logements et l'aménagement, et à ouvrir à tous les publics un accès vers un habitat abordable et durable. C'est également la reconnaissance du fait que même les habitats légers ont un impact sur les écosystèmes et la vie sauvage, et que réduire l'étalement et le mitage reste une priorité, même avec des modes constructifs moins impactants.

### CADRE LÉGAL DE L'HABITAT RÉVERSIBLE

Source : Hameaux légers



### CARTE DES PROJETS ACCOMPAGNÉS



## Le hameau léger de Commana (Finistère)

Sept logements et un bâtiment commun sur un ancien camping municipal en friche de 3 200 m<sup>2</sup>. Loyer de 80€ par mois pour accès à un emplacement et à l'espace commun. une étude réalisée par le Cerema dans le cadre d'un projet de hameau léger lauréat du programme Démonstrateurs de la Ville Durable (France 2030) montre que les habitats réversibles mis en oeuvre sur ce projet ont un bilan carbone 90 % inférieur par rapport au seuil exigé pour des bâtiments de plus de 50 m<sup>2</sup> dans le cadre de la RE2020.

Sources : Hameaux légers



## Propositions

- Créer une nouvelle action "Développer l'habitat léger" au sein du Fonds vert, qui permettra aux communes de solliciter un cofinancement de l'État pour des acquisitions foncières en vue d'installer des hameaux légers sur des terrains urbanisés (habitat réversible sur terrain public avec bail emphytéotique).
- Clarifier le régime de taxe d'aménagement applicable à l'habitat léger afin de sécuriser juridiquement les projets et favoriser leur développement.

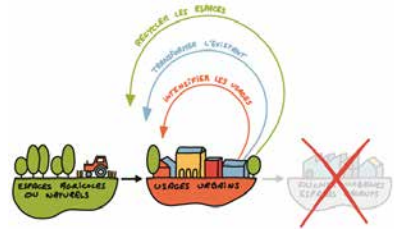


## B. RENOUELEMENT URBAIN ET RECYCLAGE FONCIER

### Refaire la ville sur la ville

Nous avons jusqu'ici présenté les manières de produire de nouveaux logements en conservant la trame urbaine existante : en optimisant le bâti existant, en menant des projets de densification douce, ainsi qu'en développant l'habitat léger. Toutes ces options ont en commun de ne pas nécessiter de travaux importants de réorganisation de l'espace urbain, à l'échelle d'un quartier, et donc d'être relativement rapides à déployer.

Dans certains cas, il est néanmoins plus pertinent d'envisager un autre niveau de transformation, celui du renouvellement urbain et du recyclage foncier. Ces trois niveaux de transformation ("intensifier les usages, transformer l'existant, recycler les espaces) constituent les trois boucles de ce que Sylvain Grisot nomme "l'urbanisme circulaire"<sup>270</sup>, c'est-à-dire une manière de développer la ville sur elle-même, qui ne repose plus sur l'extension urbaine.



Source : Dixit.net



Le recyclage foncier et le renouvellement urbain offrent la possibilité de transformer la structure des quartiers, de repenser en profondeur les formes urbaines. A densité égale, un quartier peut présenter des formes urbaines très différentes, et donc proposer un cadre de vie et des aménités variées. Par exemple, si un quartier pavillonnaire peut permettre à chaque habitant de bénéficier d'un petit jardin privé, il ne permet généralement à aucun habitant d'accéder à un espace vert public disposant de réelles qualités écologiques et paysagères (grands arbres, mares, hautes herbes, etc.). A l'échelle d'un quartier, regrouper plusieurs parcelles d'habitat individuel peut permettre, d'une part, de produire un habitat collectif avec autant voire plus de logements et, d'autre part, de libérer suffisamment de surface pour aménager un espace vert présentant de réelles qualités écologiques et accessible à tous.

Densité et formes urbaines, extrait document d'étude de l'agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle, 2018



Source : Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine<sup>271</sup>



Les friches urbaines présentent un potentiel de développement urbain important, sans contribuer à l'étalement urbain. La loi climat et résilience du 22 août 2021 a introduit en droit une première définition des friches (article 222) :

*"On entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables"<sup>272</sup>.*

Un décret d'application paru le 26 décembre 2023, précise les critères permettant d'identifier les friches<sup>273</sup> :

1. Une concentration élevée de logements vacants ou d'habitats indignes ;
2. Un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités ;
3. Une pollution identifiée pour laquelle son responsable ou l'exploitant du site, son ayant-droit ou celui qui s'est substitué à lui a disparu ou est insolvable ;
4. Un coût significatif pour son réemploi voire un déséquilibre financier probable entre les dépenses d'acquisition et d'interventions, d'une part et le prix du marché pour le type de biens concernés, ou compte tenu du changement d'usage envisagé, d'autre part.

Ne peuvent être considérés comme des friches au sens du présent code les terrains non-bâti à usage ou à vocation agricole ou forestier.

Extrait du décret n°2023-1259 "précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme"

### Pour aller plus loin

LIFTI, "Guide pratique de la reconversion des friches" (2022)

Publié par la Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes (Lifti), ce guide s'adresse aux collectivités, professionnels et associations (riverains, protections de l'environnement) et présente la diversité des friches et les leviers pour les mobiliser, l'intégration de la reconversion des friches dans les stratégies territoriales et une série d'outils opérationnels pour mener des projets de recyclage-reconversion.



L'outil Cartofriches du Cerema recense les friches de tous types (industrielles, commerciales, d'habitat, etc.) et en dénombre près de dix mille au niveau national<sup>274</sup>. Ainsi, le Cerema estime que 170 000 ha de friches sont à recycler en France.

### RÉPARTITION DES FRICHES PAR RÉGION - CARTOFRICHES



Ce recensement doit néanmoins être pris pour ce qu'il est, à savoir un travail en cours, qui ne liste pas l'ensemble des friches existantes mais celles identifiées à date - d'où de grandes disparités entre les territoires. A titre d'exemple, la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême recense à elle seule des centaines de sites déclarés en friches.

Les situations regroupées sous le terme de "friches" sont très diverses, et tous les sites ne peuvent pas être reconvertis aux mêmes fins et dans les mêmes conditions. De nombreux paramètres peuvent influencer sur le potentiel de mutabilité d'une friche, comme la présence ou non de bâti et le cas échéant son état, la taille de l'unité foncière, sa situation et son accessibilité, les pollutions, etc<sup>275</sup>. Les friches peuvent également être devenues, du fait d'une absence d'activité humaine prolongée, des refuges pour la biodiversité : il est donc nécessaire de réaliser un diagnostic pour identifier les enjeux de biodiversité avant d'envisager un éventuel développement urbain sur une friche.

Dans le cadre du plan de relance post-covid, la France s'est dotée d'un outil financier baptisé "Fonds Friches" visant à co-financer des projets de recyclage foncier déficitaires. Il a par la suite été intégré au "Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires", dit "Fonds Vert", qui regroupe 14 types d'actions des collectivités en faveur de la transition écologique<sup>276</sup>. La loi de finances pour 2023 avait doté le Fonds vert à hauteur de 2 Md€ en autorisations d'engagement, dont 500 M€ effectivement versables pendant l'année (crédits de paiement). La loi de finances pour 2024 a porté à 2,5 Mds€ le total des autorisations d'engagement pour l'année, dont 1,125 Md€ de crédits de paiement<sup>277</sup>. Le 18 février 2024, le ministre de l'Economie et des Finances a toutefois annoncé une réduction des crédits du Fonds Vert dans le cadre d'un plan d'économie de l'État<sup>278</sup>. Le décret portant annulation de crédits publié le 21 février 2024<sup>279</sup> prévoit ainsi une baisse de 430 M€ des crédits de paiement du Fonds Vert pour 2024, et une baisse de 500 M€ d'autorisations d'engagement. Cette décision revient à effacer presque intégralement l'augmentation du Fonds Vert décidée entre 2023 et 2024, et envoie un très mauvais signal compte tenu de l'urgence d'accélérer la transition écologique et l'ampleur des besoins de financement dans les territoires. Cette décision de réduire les investissements dans la transition écologique va à l'encontre des recommandations du rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz de 2023, qui soulignait que :

*"Il ne sert à rien de retarder les efforts au nom de la maîtrise de la dette publique. Sauf à parier sur la technologie, ce ne pourrait qu'accroître le coût pour les finances publiques et l'effort nécessaire les années suivantes pour atteindre nos objectifs climatiques."<sup>280</sup>*

En ajoutant les coûts du foncier, le coût total monte à 25 k€ HT par logement en moyenne dans le cadre de projets immobiliers, et de 27 à 31 k€ HT par logement en moyenne d'ensemble (en intégrant non seulement les projets immobiliers mais aussi les projets d'aménagement).

Au-delà de la seule question du logement, il ressort de l'analyse du Cerema que la moitié des projets lauréats ont des coûts de remise en état supérieurs à 400 k€ HT / ha de friches, que la moyenne s'établit à 780 k€ HT / ha, tandis que certains peuvent atteindre 1,8 à 2,5 M€/ha de friches<sup>281</sup>.

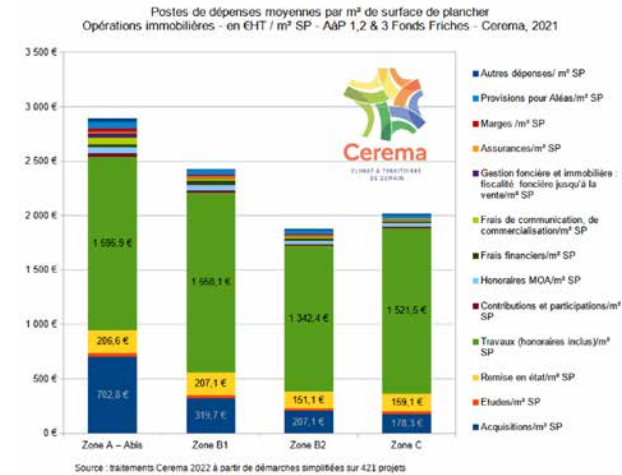
En analysant les projets de recyclage foncier en fonction des zonages immobiliers sur un échantillon plus restreint de 421 projets, le Cerema relève que les coûts sont globalement décroissants entre les zones tendues (A-Abis) et les zones moins tendues (B1 et B2).

En effet, le recyclage foncier a un coût. Le Cerema a réalisé une analyse statistique portant sur un échantillon de 1 029 projets lauréats du Fonds Friches sur la période 2021-2022, qui met notamment en lumière la diversité des projets et les ratios de coûts. A noter que le fait d'analyser uniquement des projets lauréats du Fonds Friches fait que tous les projets étudiés sont déficitaires (car c'est une condition d'éligibilité). Le Cerema avertit aussi que compte tenu de la grande hétérogénéité des projets, il convient de s'attacher aux ordres de grandeur plutôt qu'aux coûts précis, dans l'interprétation des résultats.

S'agissant de la production de nouveaux logements, il ressort de l'analyse que le coût moyen du recyclage foncier est compris entre 12 k€ et 19 k€ HT par logement produit, en fonction des zonages de tension du marché immobilier. Le coût médian du recyclage foncier s'établit quant à lui entre 8 k€ et 11 k€ par logement, en fonction des zones.

	Coûts de recyclage/logement	
	Valeur moyenne	Médiane
Zone A-Abis et B1	12 529 €	10 273 €
Zone B2	12 274 €	8 541 €
Zone C	19 380 €	10 819 €

Source : Cerema



En analysant plus en détail le graphique ci-dessus, on observe que la différence principale entre les zones se situe au niveau des prix d'acquisition du foncier, qui varie d'un facteur de 1 à 4. Les coûts des travaux sont en revanche relativement stables sur l'échantillon, avec une variation de prix qui ne dépasse pas un quart entre le point haut et le point bas (24 % plus élevés en zone B1 qu'en zone B2).

Une étude de la SCET (filiale de la Caisse des Dépôts) et de l'Essec publiée en octobre 2023<sup>282</sup> tente d'évaluer le "coût du ZAN" en se penchant sur quatre opérations d'aménagement de friches industrielles en renouvellement urbain. Ce coût prend en compte les coûts liés au réaménagement de terrains (dépollution, déconstruction, désamiantage, remise en état des sols) et une partie des frais d'étude et de structure : il s'agit donc d'un coût de requalification urbaine. Au sein de ces quatre opérations se situant chacune dans des contextes économiques différents, ce coût de requalification de "l'héritage urbain" représente 20 % à 30 % du montant total de l'opération. Les auteurs précisent qu'il n'existe aucune corrélation entre la part des dépenses

imputables au renouvellement urbain et le montant du déficit de l'opération, compensé par la participation d'équilibre de l'opération". Les auteurs estiment également qu'il est "très peu probable" que les surcoûts liés au ZAN se reportent sur les prix de sortie des produits immobiliers "du fait des mécanismes du marché immobilier" et considèrent que ceux-ci "pèsent directement sur les aménageurs"<sup>283</sup>. A noter que cette estimation ne prend pas en compte les éventuels surcoûts fonciers liés à la bonne situation urbaine de certains sites, ni ceux liés à d'éventuels comportements spéculatifs anticipant une plus grande rareté foncière (qui ne sont pas mesurables à ce stade). Le rapport invite également à relativiser ce coût du ZAN au regard des bénéfices socio-économiques qu'apporte le renouvellement urbain.

Dans tous les cas de figure, le recyclage foncier exigera des moyens financiers conséquents et un accompagnement de l'État à la hauteur des enjeux, en particulier pour les collectivités les plus pauvres.

## L'exemple de la friche Ameco à Kingersheim

Cet ancien site industriel au sud de Kingersheim (Haut-Rhin) a accueilli des activités liées au textile puis à la fabrication de pièces mécaniques et métalliques depuis la fin des années 1850. L'activité industrielle a intégralement cessé à partir de 1979<sup>284</sup>. Le 1er mars 2023, la ville de Kingersheim et l'aménageur Terre & Développement ont annoncé le lancement du projet "Terre Ad Vitam", visant à reconverter la friche de 4,5 ha en un lieu de vie comprenant habitats individuels et collectifs, logements sociaux et résidences seniors, commerces, bureaux et jardins partagés<sup>285</sup>.



LE SITE EN 1980 (GAUCHE) ET 2023 (DROITE)

Ci-dessous plusieurs illustrations du projet de reconversion du site

### ► TÉMOIGNAGE DE LAURENT RICHE, MAIRE DE KINGERSHEIM :

"C'est un projet qui a mis 20 ans à se mettre en place. Sur ce site, il y avait des problèmes de pollution et un ruisseau enterré qui va être renaturé. Des espaces naturels vont être recréés, la rue traversante du quartier sera coupée par une place interdite aux voitures.

#### Prescriptions :

- Un espace dédié aux Jardins partagés
- Une salle culturelle et festive au cœur du projet
- Une cour urbaine publique en lien avec la salle
- Des espaces de jeux communs

#### Préconisations

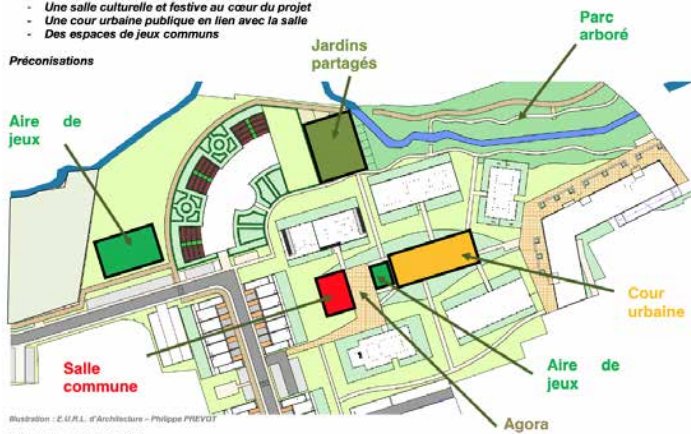


Illustration : E.U.R.L. d'Architecture - Philippe PREVOT

Modification du P.L.U. de KINGERSHEIM

Orientations d'Aménagement

### Préconisations relatives à la localisation et à la proportion d'espaces verts ou éco-aménagés



Illustration : E.U.R.L. d'Architecture - Philippe PREVOT

Les aménageurs proposent toujours des arbres dans leurs plans, mais ces arbres ne se retrouvent souvent pas dans les projets, ou ne survivent pas très longtemps après avoir été plantés. La ville de Kingersheim, dans le PLU, impose des tailles de fosse pour que les arbres puissent se développer correctement.

Sans subventions, on ne peut pas réaliser les projets de renaturation. Un fonds climat existe au niveau de l'agglomération pour accompagner les communes sur des projets (par exemple pour décarboner le parc de véhicules, développer des projets d'enR), mais il n'est pas assez important pour intervenir sur un projet d'aménagement.

des services municipaux. L'agence d'urbanisme de Mulhouse et l'ADAUHR (agence départementale technique) sont des partenaires essentiels, mais disponibles dans la limite des interventions avec les autres communes. L'établissement public foncier en Alsace est disponible aussi, mais des financements sont toujours nécessaires.

Dans le projet de reconversion du site, il y aura une partie pavillonnaire, des logements sociaux ainsi qu'une résidence sénior. La ville de Mulhouse a travaillé sur la ville du quart d'heure, mais pas Kingersheim car c'est une plus petite ville. Nous avons donc insisté pour avoir des commerces sur place et créer une vraie mixité fonctionnelle à l'échelle du quartier.

### Préconisations relatives à la typologie et à la volumétrie des constructions :



En dehors de cela, c'est à la collectivité de porter son projet de renaturation, si elle dispose des financements.

Côté ingénierie, les communes dépendent de cabinets d'expert ou de conseil pour les accompagner, car elles n'ont pas les compétences pour les missions de renaturation, malgré la compétence

La commune manque de ressources financières pour acquérir puis maîtriser le foncier, avec en arrière-plan la question de l'endettement. La commune a un droit de préemption pour les logements sociaux, mais il faut des aides d'en haut pour qu'elle puisse effectivement utiliser ce droit."

## Propositions

- Revenir sur la baisse des crédits du Fonds Vert annoncée pour 2024, et accroître substantiellement l'enveloppe du Fonds Vert pour les années suivantes, avec une trajectoire de hausse jusqu'à 2027 au moins.
- Permettre un taux de financement issu du Fonds vert de 100% pour des projets de recyclage foncier dans les communes / quartiers les plus pauvres (20% minimum à la charge du porteur aujourd'hui<sup>286</sup>).



## Améliorer l'accès à la nature pour tous

La mise en œuvre de l'objectif ZAN, qui prévoit l'inscription aux différents échelons territoriaux des objectifs de réduction de l'artificialisation, implique de revoir l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme de France au cours des prochaines années<sup>287</sup>. En cela, la mise en œuvre du ZAN est une opportunité unique de réorienter l'aménagement des villes en faveur d'un meilleur accès à la nature pour tous, d'un cadre de vie plus agréable et apaisé.

La destruction et la fragmentation des habitats naturels comptent parmi les toutes premières causes de l'effondrement de la biodiversité, aux côtés des pesticides. Si l'arrêt progressif, via le ZAN, de l'extension urbaine et du mitage conduira à limiter les pressions sur la biodiversité des espaces naturels, agricoles et forestiers, il est également indispensable de préserver et renforcer les trames écologiques au sein des espaces urbanisés.

*“La connectivité écologique fait partie des facteurs clefs pour maintenir et préserver la biodiversité en milieu urbain. Elle permet aux espèces de se déplacer (essentiel à leur survie et reproduction), augmente le brassage génétique entre populations et garantit l'adaptation et la résilience des écosystèmes.”*

➤ INSTITUT PARIS RÉGION, AGENCE RÉGIONALE DE LA BIODIVERSITÉ, “RENATURER LES VILLES”<sup>288</sup>

La préservation et le renforcement des trames écologiques sont organisés au niveau régional via les documents de planification, sur la base desquels les documents d'urbanisme déclinent et précisent les orientations locales<sup>289</sup>. Les révisions successives des SRADDET (ou SDRIF, SAR, PADDUC) puis des SCoT, PLU(i) et cartes communales visant à mettre en œuvre l'objectif ZAN sont donc autant d'opportunités de revoir à la hausse, par la même occasion, les ambitions des territoires en matière de trames écologiques. Au-delà des trames vertes et bleues, qui concernent respectivement les espaces végétalisés et les milieux humides, il est indispensable de travailler également les autres trames écologiques, dans une vision en trois dimensions des territoires : la trame brune, qui concerne les sols vivants, la trame aérienne, qui touche à la faune volante<sup>290</sup>. Une quatrième dimension, temporelle, doit aussi être intégrée : la trame noire, car la pollution lumineuse perturbe de nombreuses espèces<sup>291</sup>. On pourrait également citer les pollutions sonores ou chimiques (de l'air et de l'eau) comme facteurs de fragmentation écologique.

Mettre un terme à l'extension urbaine et atteindre le zéro artificialisation nette impliquent, comme nous l'avons vu, d'optimiser le bâti existant et d'intensifier l'usage des espaces urbains. On peut donc imaginer qu'il pourra exister des points de tension entre certains efforts de sobriété foncière d'une part et certains efforts de renforcement des trames écologiques urbaines et périurbaines, d'autre part. Dans ce contexte, on comprend mieux la complémentarité entre les différents leviers de sobriété foncière analysés précédemment (optimisation du bâti existant, densification horizontale et verticale, renouvellement urbain, recyclage foncier et habitat léger) : c'est l'articulation des exigences sociales et écologiques qui permettra de choisir, en fonction des circonstances locales, les solutions les plus adaptées.

Une chose est certaine : renforcer les trames écologiques demande de dédier de nouveaux espaces au profit de la biodiversité, de laisser plus de place au vivant dans nos villes, villages et campagnes. C'est vrai dans l'espace privé, où les habitants qui disposent d'un jardin peuvent être invités ou incités à réaliser des aménagements favorables à la biodiversité (gestion différenciée, plantation de haies, création de mares, etc.) ; c'est vrai aussi dans l'espace public, où la question des trames écologiques se pose non seulement en termes de biodiversité mais également en termes d'accès à la nature pour tous.

Au-delà de la biodiversité, le renforcement des trames écologiques, et plus largement la végétalisation, contribue à améliorer le cadre de vie, donc la santé physique et mentale des habitants : lutte contre les îlots de chaleur urbains, contre les pollutions atmosphériques et sonores, réduction du stress. Sur ces derniers points, les questions d'inégalités sociales se posent très directement car les catégories les plus précaires subissent davantage les pollutions et les effets du changement climatique<sup>292</sup>. Une note de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) publiée en février 2022 souligne à cet égard qu'à travers l'Union européenne, les quartiers modestes ont moins accès aux espaces verts urbains que les quartiers favorisés<sup>293</sup>. L'AEE fait également remarquer que les espaces verts dans les quartiers populaires sont également de moindre qualité (densité des plantations, qualité des équipements, largeur et entretien des chemins, etc.), et donc tendanciellement moins fréquentés. Une double peine donc pour les quartiers populaires : moins d'espaces verts, et de moindre qualité.

À l'été 2023, le journal Mediapart a également publié une analyse des inégalités climatiques à l'échelle de trois villes françaises et leur région : Lille, Paris et Marseille<sup>294</sup>. Sur la base de séries cartographiques, ces ana-

lyses confirment le constat précédent concernant un moindre accès des catégories populaires aux espaces verts, et une plus forte exposition aux pics de chaleur. L'exemple de Marseille est particulièrement intéressant au vu des remarques formulées précédemment : on constate non seulement que les quartiers populaires (au nord) sont moins dotés en espaces verts que les quartiers huppés, mais également que les espaces verts existants dans ces derniers sont majoritairement des espaces privés, donc inaccessibles. Cette situation s'ajoute par ailleurs à un accès différencié à la mer : les activités portuaires sont situées au nord, tandis que les plages sont au sud.

À l'occasion des révisions des documents de planification et d'urbanisme prévues au titre du ZAN, il est donc crucial d'œuvrer à ce que les quartiers populaires bénéficient pleinement des efforts de végétalisation et de renforcement des trames écologiques, en visant en priorité la création de nouveaux espaces publics à forte naturalité.

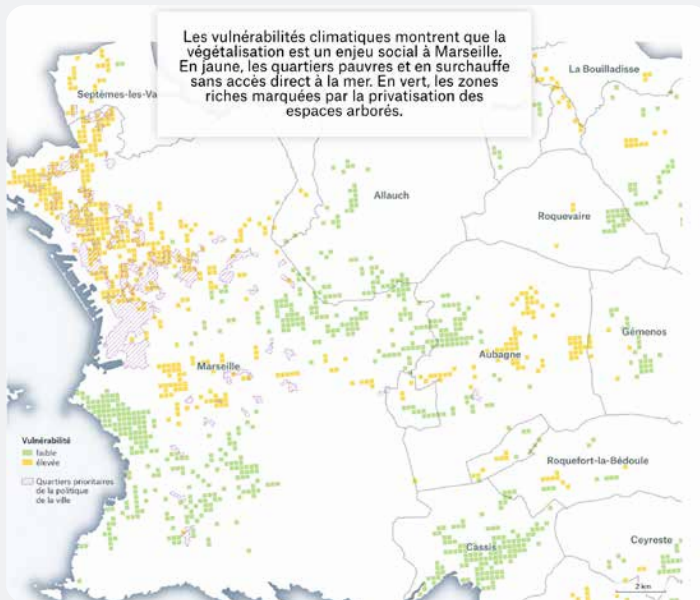
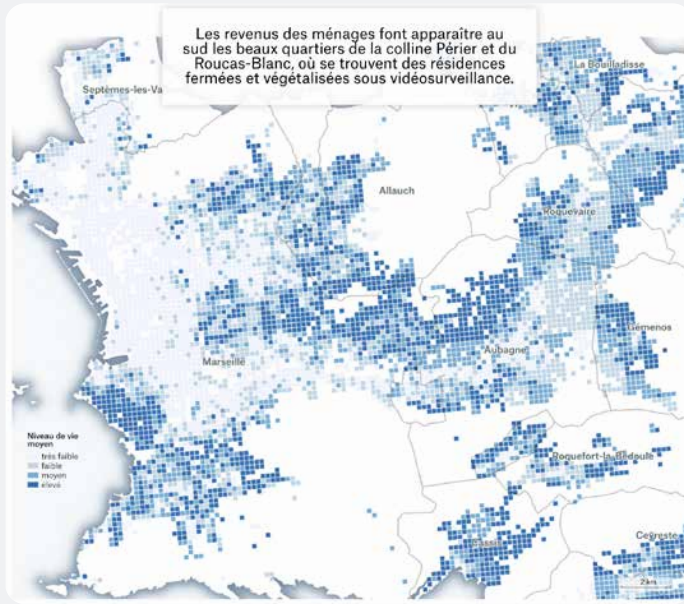
En complément de cette priorité, de nombreux espaces plus petits peuvent être rendus à la biodiversité, comme le souligne Marc Barra, écologue à l'Agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France, dans une interview au site [Dixit.net](https://dixit.net)<sup>295</sup> :

*“Une des règles en biodiversité, c'est que plus les espaces sont volumineux, plus ils vont être des habitats favorables à la biodiversité. La première des choses à faire est donc de conserver des espaces naturels suffisamment grands. Après tout est bon à prendre. Il y a évidemment du potentiel sur les toitures avec plus de 60 hectares de toits plats qui pourraient être végétalisés à Paris par exemple. Mais il y a aussi les voiries et tous les espaces annexes : trottoirs, cours d'immeubles, squares, parkings, qui pourraient être désimperméabilisés et renaturés.”*

➤ MARC BARRA, ÉCOLOGUE À L'AGENCE RÉGIONALE DE LA BIODIVERSITÉ D'ÎLE-DE-FRANCE,

## Propositions

- Accroître l'enveloppe du Fonds Vert et permettre un taux de financement de 100% pour des projets de renaturation d'espaces dans les communes / quartiers les plus pauvres<sup>296</sup>.
- Développer les programmes locaux de désimperméabilisation / végétalisation impliquant les habitants (ex : chantiers participatifs avec accompagnement matériel des collectivités).



Source : Mediapart

### C. LE LOGEMENT SOCIAL : UN MODÈLE PARTICULIÈREMENT ADAPTÉ AU DÉFI DU ZAN, DANS LEQUEL IL FAUT RÉINVESTIR

Le ZAN n'implique pas dans un premier temps de cesser toute artificialisation, mais de diviser le rythme par deux entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente. Il s'agit donc d'utiliser au mieux les 100 000 ha artificialisables restants entre 2022 et 2031, afin de répondre aux besoins essentiels des populations, tels que ceux en matière de logement.

Le modèle du logement social répond particulièrement bien aux enjeux du ZAN : il est à la fois la seule manière d'assurer dans la durée que les logements construits soient des résidences principales plutôt que des résidences secondaires ou des meublés de tourisme (qui contribuent à assécher le marché du logement dans de nombreux territoires), et que ces logements demeurent abordables dans un contexte d'offre foncière limitée. Le logement social offre en ce sens différents garde-fous : outre le fait qu'il est impossible de faire d'un logement social une résidence secondaire, le taux de vacance est deux fois plus faible dans le parc social que dans le privé<sup>297</sup>, de même que la sous-occupation. Il est également plus aisé d'agir contre l'habitat indigne et dégradé dans le parc social puisque les travaux sont à la charge du bailleur, ce qui exclut les risques de blocage de travaux par certains copropriétaires dans les copropriétés dégradées du parc privé. Les statistiques montrent d'ailleurs que le parc locatif social est moins énergivore que le parc privé : en 2023, le premier comportait 8,1 % de logements classés F ou G contre 17,1 % pour le second<sup>298</sup>.

Néanmoins, dès l'inscription de l'objectif ZAN dans la loi, l'argument de son incompatibilité supposée avec la production de logements notamment sociaux a régulièrement été mobilisé. Selon certains, le ZAN serait un exemple pour lequel "logique écologique et logique sociale s'opposent" puisque "ceux qui auront encore plus de difficultés à se loger sont les plus modestes"<sup>299</sup>. Pourtant, de multiples arguments montrent que la production de logement social est, au contraire, tout à fait compatible avec la sobriété foncière.

Si le logement social est compatible avec l'objectif ZAN, c'est d'abord parce qu'il est faiblement consommateur d'ENAF. L'habitat est le premier facteur d'artificialisation, mais c'est principalement l'habitat individuel qui alimente cette dynamique. Sur la période 2006-2014, les données du ministère de l'Agriculture indiquent que le logement collectif était responsable de 3 % de

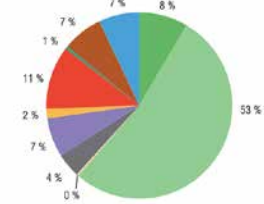
l'artificialisation sur la période, contre 47 % pour le logement individuel<sup>300</sup>. Or, 84 % des logements sociaux sont de l'habitat collectif<sup>301</sup>. De plus, le logement social est majoritairement produit sur des sols artificialisés, répondant ainsi à la fois aux objectifs du ZAN et de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) : en Île-de-France, 87 % de la production HLM est faite en densification, recyclage, renouvellement urbain ; dans les Hauts de France cela représente les deux tiers de la production HLM<sup>302</sup>.

#### CONTRIBUTION À LA CONSOMMATION D'ESPACE PAR LE BÂTI PAR TYPE D'UTILISATION ET TYPE DE CONSTRUCTION (EN % DE SURFACE)

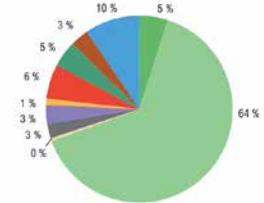
Lecture : pour les constructions de type 2, entre 2005 et 2013, 53% des surfaces consommées par le bâti sont destinées à l'habitat individuel.  
Sources : SDES, Sit@del, CORINE Land Cover; IGN, BD CARTO® ; DGFiP, Fichiers fonciers.

Source : Insee, 2017<sup>303</sup>

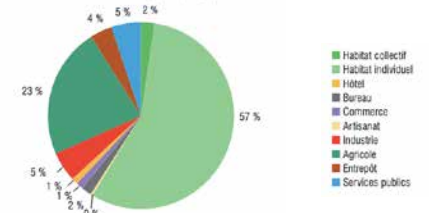
##### A. Construction de type 2 (artificialisation de masse)



##### B. Construction de type 3 (continuité de bâti)



##### C. Construction de type 4 (mitage)



- Habitat collectif
- Habitat individuel
- Hotel
- Bureau
- Commerce
- Artisanat
- Industrie
- Agriculture
- Entrepôt
- Services publics

Une publication du Cerema de juin 2023 réalisée à l'échelle des Hauts-de-France sur la période 2009-2017 confirme ces différents constats : la production de logement social s'est faite majoritairement en collectif alors que les logements privés produits l'ont été majoritairement en habitat individuel ; les logements sociaux sont le plus souvent construits au sein de la tâche urbaine plutôt qu'en extension... si bien que les auteurs concluent que "en moyenne, les opérations de construction de logement social sont plus denses et moins consommatrices d'espaces que les opérations privées"<sup>304</sup>.

Sur le graphique ci-dessous extrait de l'étude réalisée par le Cerema pour l'Union Sociale de l'Habitat à l'échelle des Hauts-de-France, on constate que les constructions peu denses représentent une part beaucoup plus faible pour les projets de logement social que pour les projets de logement privé. Sur la période 2009-2017, dans les Hauts-de-France, les projets avec moins de 12 logements par hectare représentaient 33 % des constructions de logements privés, et seulement 6 % des constructions de logements sociaux.

Cette première répartition permet de voir un premier décalage entre le logement privé et le logement social : le pic des opérations privées se situe autour de 12 log / ha, alors que celui des opérations sociales se situe entre 20 et 25 log/ha.

Pour la suite, il est proposé de réunir les opérations selon 6 classes de densité<sup>10</sup>.

Source : Cerema - USH, 2023

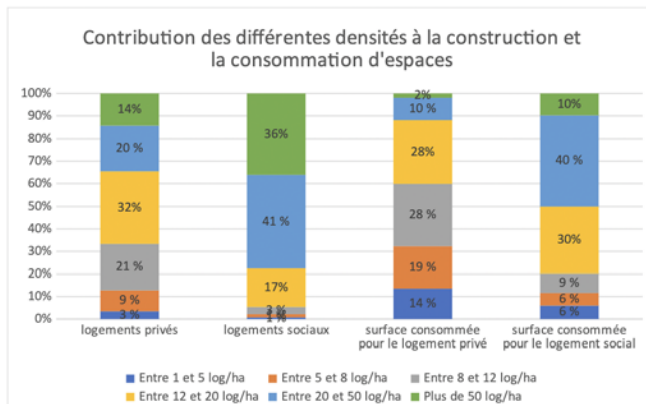


Illustration 25: Contribution des diverses classes de densité à la production de logements et à la consommation d'espaces.

Le ZAN ne doit donc pas devenir un prétexte pour revoir à la baisse nos objectifs de production de logement social, alors même que certaines collectivités continuent de faire de la résistance en ne respectant pas les objectifs de la loi SRU. En effet, afin d'assurer la production de logements sociaux et leur répartition sur le territoire, l'article 55 de la loi SRU impose aux communes déficitaires d'atteindre un taux fixé entre 20 et 25 % de logements sociaux d'ici 2025. Une évaluation triennale des objectifs est effectuée, et le bilan pour la période 2020-2022 est décevant : sur 1 031 communes soumises à la loi SRU, 659 n'ont pas atteint leurs objectifs 2020-2022, soit 64 % des communes, alors qu'elles n'étaient que 47 % dans ce cas-là trois ans plus tôt. Certains exemples sont particulièrement caricaturaux, comme ces 63 communes qui ont détruit ou déconventionné davantage de logements sociaux qu'elles en ont produit, et affichent donc un taux d'atteinte négatif ; ou encore la région PACA où 95 % des communes n'ont pas atteint leurs objectifs<sup>305</sup>. Dans le cadre des discussions autour de la loi ZAN du 20 juillet 2023, un amendement a même été proposé qui aurait permis de suspendre les obligations de rattrapage de production de logements sociaux d'une commune soumise à la loi SRU lorsque celle-ci "a épuisé [s]es droits à construire eu égard à l'application du principe de zéro artificialisation nette"<sup>306</sup>. Il aurait alors suffi à une commune d'épuiser volontairement ses quotas d'artificialisation pour être exemptée de ses obligations de production de logements sociaux... Même si cet amendement n'a pas été adopté, il témoigne de la mauvaise foi de certains acteurs, avançant que les objectifs ZAN et SRU sont incompatibles pour s'en déresponsabiliser alors même que les deux logiques sont conciliables.

Le logement social traverse une crise majeure : fin 2023, 2,6 millions de ménages étaient en attente d'un logement social, un niveau record et une hausse de 8 % en seulement un an. Les taux d'attribution, déjà très insuffisants, risquent encore de baisser si la production de logement social n'est pas relancée : depuis 2021, moins de 100 000 logements sociaux sont financés chaque année, alors que l'objectif fixé était de 125 000 par an.

Cette crise s'explique notamment par des décisions budgétaires qui fragilisent l'équilibre financier du secteur HLM. D'une part, la compensation de la baisse des APL par la "réduction du loyer de solidarité" coûte 1,3 milliards d'euros chaque année aux bailleurs sociaux.

D'autre part, le taux d'emprunt des bailleurs sociaux à la Caisse des Dépôts (ce qui représente 80 % des prêts) étant indexé sur celui du livret A, la hausse du taux du livret A de 0,5 à 3 % alourdit la dette annuelle des bailleurs sociaux de 3,75 milliards d'euros<sup>307</sup>. À cela s'ajoute la hausse de la TVA de 5,5 % à 10 % sur les opérations des bailleurs sociaux pour les logements PLUS et PLS, une ponction annuelle supplémentaire de 500 millions d'euros<sup>308</sup>.

## Renforcer la loi SRU

### Propositions

- La prise d'arrêtés de carence pour non-respect de la loi SRU est très inégale en fonction des préfets. Pour la période 2020-2022, les préfets envisagent de carencer seulement la moitié des communes n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux, un taux proche de celui d'il y a trois ans. Nous attendons que des arrêtés de carence soient pris plus systématiquement pour les communes qui ne respectent pas les objectifs, surtout les plus récalcitrantes, en considérant les facteurs qui peuvent rendre difficile l'atteinte de l'objectif. Il s'agit d'envoyer le signal aux communes que la production de logements sociaux n'est pas une option mais une obligation légale.
- Les quotas de production de logements sociaux pourraient même être rehaussés à 30 % dans les zones très tendues, en adaptant le rythme de rattrapage et en imposant un minimum de 15 % de logements sociaux dans chaque arrondissement des villes concernées.
- Dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs, une part minimale de 35 % de logements financés en PLAI (à destination des ménages les plus modestes) pourrait être fixée dans leurs objectifs de rattrapage tout en limitant la part de ceux produits en PLS (logements peu sociaux) au pourcentage de logements sociaux sur la commune.



## Rétablir l'équilibre financier du secteur

### Propositions

- Revenir sur les ponctions sur les bailleurs sociaux : suppression de la RLS, baisse de la TVA
- Rétablir les crédits d'État sur le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) : le FNAP rassemble les subventions nationales pour le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements sociaux. Il est financé principalement à travers Action Logement et les prélèvements sur les communes carencées au titre de la loi SRU. Depuis la suppression de la contribution de l'État au FNAP en 2019 et l'annonce du retrait total d'Action Logement à partir de 2025, le financement de ce Fonds, pourtant essentiel à la production et l'amélioration du parc social, est grandement menacé.
- Mettre en place une "contribution de solidarité urbaine" sous la forme d'une taxe sur les ventes les plus chères dans les quartiers ségrégués, dédiée à la production de logement social.

Dans ce contexte, il serait injuste de rendre le ZAN responsable des difficultés actuelles de production de logement social. Lors des Assises du foncier en 2022, l'Union Sociale pour l'Habitat a formulé des propositions pour articuler le ZAN avec «une politique de programmation urbaine favorable au logement social»<sup>309</sup>. Plusieurs outils peuvent être mobilisés afin de faire du ZAN un accélérateur de la production de logements sociaux.

Dans le cadre de l'application du ZAN, il ne suffit pas d'inciter à la production de tous types de logements sans distinction mais bien de trouver des mécanismes orientant vers la production de logements sociaux et très sociaux. Les collectivités ont déjà la possibilité de réserver des emplacements bâtis ou non bâtis dans les PLU et PLU(i)<sup>310</sup> pour anticiper l'acquisition du foncier et y réaliser à terme un projet précis, notamment du logement social. Dans l'attente, l'emprise foncière est gelée et toute construction incompatible avec la réalisation du projet à venir est interdite. En contrepartie, le propriétaire bénéficie d'un droit de délaissement permettant de mettre en demeure la collectivité d'acquiescer le terrain. Dans certains cas, le montant des dédommagements demandés par le juge, considé-

rant que la commune contrevient au droit de propriété, peut remettre en cause le projet de la collectivité. L'enveloppe de 5 milliards d'euros du dispositif "Action cœur de ville" géré par Action Logement, l'ANAH et la Caisse des Dépôts pour la revitalisation des centres-villes peut également être mobilisée pour construire ou réhabiliter des logements sociaux dans des zones denses.

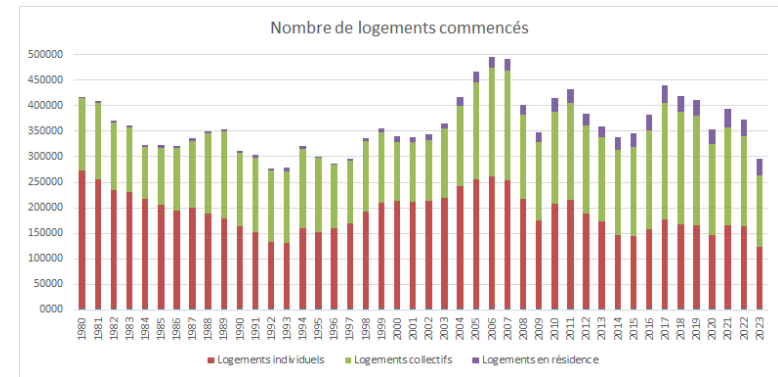
Au-delà des emplacements réservés, une autre proposition pourrait être de flécher des surfaces pour la production de logement social, dans le cadre de la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation, par exemple au niveau des SCoT.

### Propositions

- Rendre possible le fait de réserver des hectares pour la production de logement social dans le cadre de la répartition des quotas d'artificialisation au niveau des SCoT.

## D. POUR LES ENAF ENCORE CONSOMMABLES : PRIVILÉGIER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS COLLECTIFS

La crise actuelle du logement est notamment liée au manque d'offre de logements. Le nombre de logements mis en chantier diminue chaque année depuis 2017. En 2023, celui-ci est passé sous la barre des 300 000 pour la première fois depuis 1997.



Source : Statinfo - construction de logements (developpement-durable.gouv.fr)

Une offre de logements insuffisante donc, mais aussi inadéquate tant en termes de localisation géographique que de type de logements construits. Les autorisations à construire en zone tendue (A bis, A, B1) ont par exemple baissé de 14 % entre 2018 et 2019, et augmenté de 22 % en zone détendue (B2, C). Celles pour le collectif avaient baissé de 12 %, alors qu'elles étaient en hausse de 17 % pour le logement individuel.

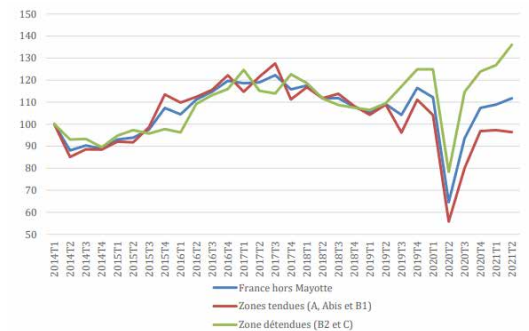
Comme rappelé en introduction, la loi prévoit une division par deux des consommations d'ENAF entre 2021 et 2031, par rapport aux dix années précédentes : en retranchant les 21 310 hectares déjà consommés en 2021, ainsi que les 12 500 ha que la loi réserve aux projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), il reste moins de 88 000 hectares à consommer d'ici 2031 pour le logement et l'ensemble des autres usages à l'échelle des territoires.

Dans ce cadre, il convient de privilégier les logements collectifs, qui artificialisent beaucoup moins d'espace par logement et de soutenir plus fortement le logement social. Pour rendre compte des ordres de grandeur, rappelons que sur la période 2005-2013, les nouveaux logements collectifs ont consommé en moyenne 437 m<sup>2</sup> par logement, contre 1 142 m<sup>2</sup> par logement en individuel, soit un facteur de 2,6 en moyenne<sup>311</sup>.

### EVOLUTION TRIMESTRIELLE DES LOGEMENTS AUTORISÉS EN ZONES TENDUES ET EN ZONES DÉTENDUES DEPUIS LE 1<sup>er</sup> TRIMESTRE 2014

base 100 = 2014 T1

Source : CGDD SDES



## RENFORCER LES OUTILS DE MAÎTRISE DES PRIX DU LOGEMENT ET DU FONCIER

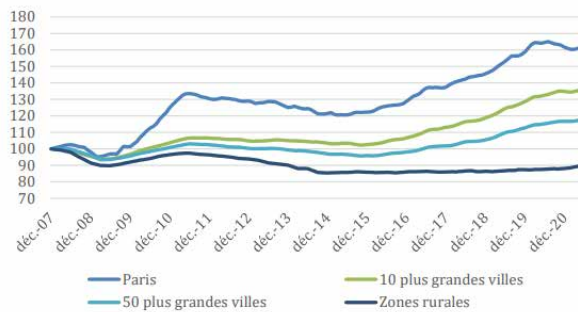
### AGIR SUR LES PRIX DE L'IMMOBILIER : ÉLARGIR L'ENCADREMENT DES LOYERS

Le manque d'offre de logements se traduit notamment par une augmentation des prix, comme en témoigne le graphique ci-dessous. En raison des prix élevés des logements dans les centre-villes et les métropoles, les ménages n'ayant pas les moyens de se loger sont contraints de s'installer en périphérie des villes, ce qui encourage l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Entre 2007 et 2020, les prix des logements anciens ont augmenté de 61 % à Paris, 36 % dans les 10 plus grandes villes de France et 17,5 % dans les 50 plus grandes. Dans ces zones denses, la hausse est beaucoup plus marquée qu'à l'échelle nationale (+ 11 %), tandis que les prix ont même baissé de 10 % en moyenne dans les zones rurales<sup>312</sup>. Dans ce contexte et dans le cadre de la réduction des consommations d'ENAF, il conviendra aussi d'assurer que les logements construits en zone dense soient abordables à la location et à l'achat.

#### EVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS ANCIENS 2007-2020

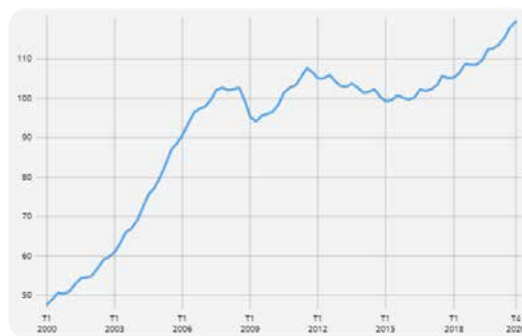
base 100 en 2007

Source : Rapport Rebsamen, d'après DHUP



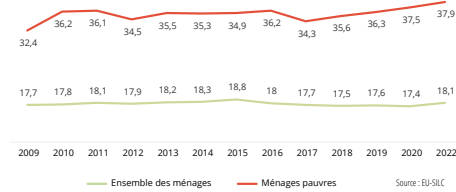
#### EVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS NEUFS ET ANCIENS ENTRE 2000 ET 2021

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, d'après données Insee



Le logement pèse de plus en plus lourd sur le budget des ménages : en 2022, la dépense de logement<sup>313</sup> représentait 26,7 % du total de la consommation des ménages, deux fois plus que dans les années 1960<sup>314</sup>. Toujours en 2022, les dépenses de logement représentaient 18,1 % du revenu des ménages, c'est le taux d'effort. Mais cette moyenne nationale cache de grandes disparités, puisque le taux d'effort des ménages sous le seuil de pauvreté atteint 37,9 %.

#### TAUX D'EFFORTS DES MÉNAGES (EN %)



Source : Fondation Abbé Pierre

Des outils existent pour inciter la location à loyers modérés et pourraient être renforcés :

- **Loc' Avantages** octroie aux propriétaires des avantages fiscaux s'ils s'engagent à louer le logement à un ménage en dessous des plafonds de ressource, pour une durée d'au moins 6 mois et à un niveau de loyer en-dessous des loyers de marché observés – la décote pouvant atteindre 45 % pour du locatif très social.
- **Solibaïl** est un autre dispositif de l'État proposant au propriétaire de louer son logement à un organisme d'intermédiation locative, en échange de réductions fiscales. A Paris, le service "Louez solidaire et sans risque" garantit aux propriétaires le versement des loyers et des charges, la remise en l'état de l'appartement à l'issue du bail, en échange de la mise à disposition du logement pour des personnes sortant d'hôtels ou d'hébergements d'urgence pour une durée comprise entre 3 et 6 ans.<sup>315</sup>

#### Propositions

- Modifier la loi pour généraliser et pérenniser l'encadrement des loyers à toutes les communes de zones tendues qui souhaitent le mettre en place.
- Renforcer le contrôle et le montant des amendes en cas de non-respect des loyers-plafonds.
- Accompagner les locataires dans leur recours au droit, notamment en renforçant le soutien aux ADIL et aux associations.

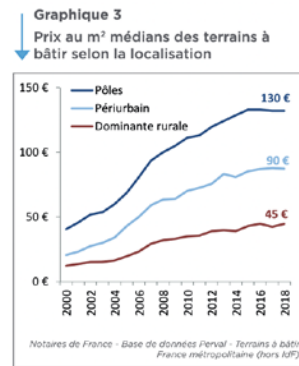
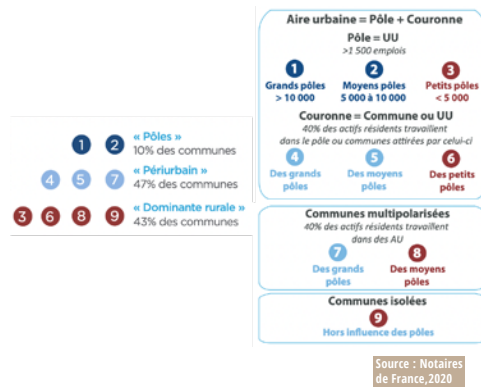
L'encadrement des loyers, mis en place par les lois ALUR de 2014 et ELAN de 2018, détermine un plafond de loyer fixé à 20 % au-dessus du loyer médian du quartier : il contribue à la maîtrise des niveaux de loyers. En cas de non-respect de l'encadrement, le bailleur doit baisser le loyer et rembourser le trop-perçu au locataire. D'après le 3ème baromètre de l'encadrement des loyers publié en octobre 2023 par la Fondation Abbé Pierre<sup>316</sup>, le recours au dispositif s'étend et le respect des plafonds progresse. En 2023, 28 % des annonces à Paris étaient non conformes à l'encadrement des loyers. C'est 7 points de moins qu'en 2021, mais cela reste trop élevé. L'évaluation gouvernementale du dispositif, qui devait être remis au Parlement en 2023, a été reportée à 2026.

L'encadrement des loyers a été mis en place sur la base du volontariat, à titre expérimental et sous réserve de validation par l'État à Paris, Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, et plus récemment à Bordeaux et Montpellier. L'ex-ministre du logement Patrice Vergriete avait affirmé sa volonté d'étendre le recours des communes à l'encadrement des loyers. Un décret du 25 août 2023 a élargi l'éligibilité des villes à l'encadrement des loyers au-delà du critère d'appartenance à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. À partir de 2024, les 24 communes de la zone tendue du Pays Basque proche du littoral pourront mettre en place le dispositif. L'agglomération de Grenoble qui avait vu sa candidature refusée a également obtenu l'accord du gouvernement fin novembre 2023. Nous demandons que le dispositif d'encadrement des loyers soit pérennisé et généralisé à toutes les communes de zones tendues qui souhaitent le mettre en place.

## MAÎTRISER LES PRIX DU FONCIER POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES

En prévoyant la fin progressive de l'extension urbaine, le ZAN est une reconnaissance des concurrences d'usages sur les sols et de la limite physique que leur disponibilité constitue. Du fait de la limitation du foncier pouvant être ouvert à l'urbanisation, certains craignent une hausse des prix du foncier urbain, qui rendrait plus difficile l'accès au logement. D'autres acteurs invitent néanmoins à nuancer ce propos, puisque l'évolution des prix est en réalité difficile à prédire. Pour Jean-Claude Driant, professeur émérite de l'École d'Urbanisme de Paris, "le ZAN semble n'être que la partie émergée de problèmes fonciers bien plus structurels qui affectent la production de logements depuis plusieurs années"<sup>317</sup>.

En effet, les prix des terrains à bâtir avaient déjà presque triplé entre 2000 et 2018<sup>318</sup>, c'est-à-dire avant que l'idée du ZAN ne soit même évoquée (dans le plan Biodiversité de 2018). Afin d'assurer une transition écologique juste, les prix du foncier doivent donc être maîtrisés. Il existe de fortes disparités entre les territoires, et c'est dans les zones tendues - où la demande de logement est la plus forte - que le coût du foncier est le plus élevé. Une étude publiée en 2020 par Notaires de France montrait l'importance de ces disparités, en distinguant trois grands types d'espaces ("pôles", "périurbain", "dominante rurale") définis en reprenant le zonage en aires urbaines de l'Insee, tel que ci-dessous.



Ainsi l'étude indiquait qu'en 2018 les prix médians du mètre carré de terrain à bâtir étaient de 45€ dans les espaces à dominante rurale, de 90€ dans le périurbain, et de 130€ dans les pôles. L'étude soulignait par ailleurs que l'écart de prix entre les pôles et le périurbain s'était resserré sur la période (passant de 2 à 1,5), tandis que l'écart entre rural et périurbain s'était creusé (de 1,7 à 2). Il existe par ailleurs de fortes disparités au sein de chaque type d'espace : c'est le cas dans le rural, avec des terrains qui se vendent 1,5 fois plus cher dans les "petits pôles" (zone 6, cf. schéma) que dans les communes isolées (zone 9) ; c'est également le cas au sein des "pôles" (zones 1 et 2) avec par un exemple un prix moyen du mètre carré constructible qui s'élevait à 310 € en Île-de-France en 2014<sup>319</sup>.

En observant l'évolution des prix avec une échelle temporelle plus fine, on voit également à quel point la hausse des prix a été rapide au début des années 2000, jusqu'à la crise de 2008-2009 (+181% sur l'ensemble du territoire métropolitain). On constate également que même dans la phase baissière de 2011-2015 (-3% en France métropolitaine), les prix des terrains à bâtir ont continué d'augmenter dans les zones denses (+1%).

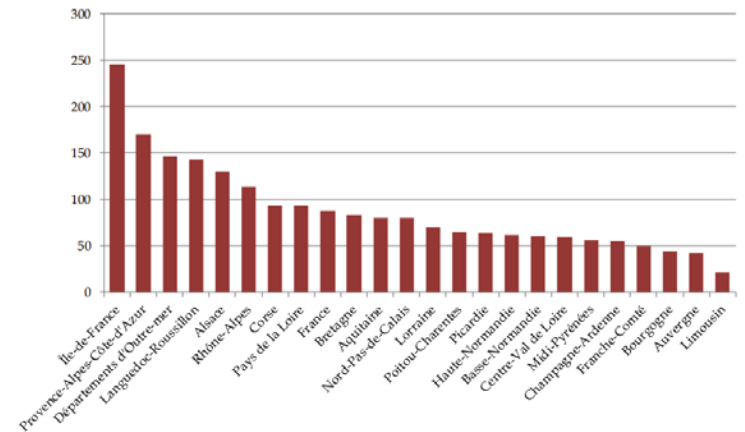
Évolutions des prix au m<sup>2</sup> des terrains à bâtir par cycle

	2000-2008 ↗	2008-2009 ↘	2009-2011 ↗	2011-2015 ↘	2015-2018 ↗
<b>PÔLES</b>	+172%	-5%	+7%	+1%	+6%
<b>PÉRIURBAIN</b>	+192%	-5%	+3%	-7%	+4%
<b>DOMINANTE RURALE</b>	+182%	-1%	+4%	-4%	+3%
<b>FRANCE MÉTROPOLITAINE (hors IdF)</b>	+181%	-4%	+6%	-3%	+5%

Source : Notaires de France (2020)

Ces constats démontrent que la problématique de hausse des prix du foncier existe depuis bien avant le ZAN. Ils permettent aussi de nuancer l'idée selon laquelle la mise en œuvre de ce dernier conduirait mécaniquement à une hausse des prix, puisque ceux-ci sont influencés par de nombreux facteurs à diverses échelles. Ces résultats plaident surtout pour le développement d'outils plus efficaces en vue de maîtriser les prix du foncier, en particulier dans les zones tendues.

### COMPARAISON DES PRIX MOYENS DES TERRAINS À BÂTIR PAR RÉGION EN 2019



Source : Commission des affaires économiques, données du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Source : Commission des affaires économiques du Sénat

## Lutter contre la rétention foncière

Mettre en place des politiques de sobriété foncière passe par la création d'incitations à l'intensification urbaine, la suppression des incitations fiscales à l'étalement, mais aussi par des mesures visant à réduire la rétention du foncier constructible. En effet, alors que la révision des documents d'urbanisme va réduire les surfaces ouvertes à l'urbanisation dans de nombreux territoires, la fiscalité favorise trop souvent la rétention foncière.

### Taxation des terrains nus devenus constructibles

C'est notamment le cas pour les taxes nationale et communales sur les plus-values issues des cessions de terrains nus devenus constructibles<sup>320</sup>, qui prévoient une réduction de l'assiette taxable de 10 % par an au-delà de la huitième année après le classement du terrain en zone constructible – si bien qu'après avoir conservé son terrain pendant dix-huit ans, un propriétaire peut bénéficier d'une exonération totale de taxe sur la plus-value réalisée. Dans un contexte d'offre foncière qui se réduit, il est donc important de supprimer cette exonération progressive afin de ne pas encourager une attitude de rétention à des fins de maximisation des plus-values.

Au 29 décembre 2023, 6 600 communes et 2 EPCI<sup>321</sup> ont institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles sur leurs territoires.

Outre les considérations de lutte contre la rétention foncière, il convient également de réformer ces taxes afin de financer des politiques de sobriété foncière et de renaturation ambitieuses, ainsi que pour des raisons d'équité entre les propriétaires fonciers. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN, certains terrains qui étaient devenus constructibles après leur acquisition devront redevenir inconstructibles lors des prochaines révisions des PLU(i), afin de réduire l'extension urbaine. Ceci créera une situation dans laquelle certains propriétaires verront leur terrain demeurer constructible, et pourront donc toujours espérer réaliser une plus-value à la vente (ayant acquis leur terrain à bas prix avant qu'il ne devienne constructible), tandis que les propriétaires dont les terrains seront redevenus inconstructibles verront s'éteindre l'espérance d'une plus-value liée au changement d'usage. Cette différence de situations – qui n'a rien de nouveau dans les problématiques d'urbanisme mais qui risque de se produire à plus grande échelle au cours des prochaines années – pourrait mettre sous pression les élus locaux. Devant déclarer inconstructibles une

partie des terrains aujourd'hui urbanisables, les élus seront dans un rôle d'arbitre et en prise directe avec les propriétaires mécontents. Une solution d'équité pourrait être de réduire au maximum l'écart entre les situations des différents propriétaires en taxant fortement les plus-values réalisées au moment des ventes de terrains nus devenus constructibles. Une taxation de cette nature est justifiée par le fait que la plus-value foncière découle directement de la décision administrative de classement en zone constructible. Pour assurer une égalité de traitement, il conviendrait également d'instaurer systématiquement cette taxe dans toutes les communes.

Dans un avis publié en 2023<sup>322</sup>, le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) préconisait une taxation à 70 % de ces plus-values, proposition qui a néanmoins fait l'objet d'un dissensus exprimé par les groupes Agriculture, Artisanat et Professions libérales, Coopération et Entreprises du CESE, faisant notamment valoir que "les effets d'une telle refonte assortie d'une majoration significative des taux ne peuvent se concevoir indépendamment d'une vision globale de l'ensemble des fiscalités concernées qu'elles soient agricole, foncière, locale, patrimoniale ou de revenus personnels ou professionnels".

La proposition du CESE a ensuite été reprise dans le cadre des débats parlementaires autour du projet de loi de finances pour 2024<sup>323</sup>, sans toutefois prospérer. Une autre proposition a été faite par les députés de la majorité<sup>324</sup>, ainsi que des députés d'opposition<sup>325</sup>, soutenus par le Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires Christophe Béchu : celle-ci consistait à ne conserver qu'une seule taxe nationale, applicable aux plus-values correspondant à une multiplication par au moins trois entre prix d'achat et de vente, avec un taux porté à 30 %, et dont le produit reviendrait pour moitié aux communes sur le territoire desquelles les cessions ont lieu, pour 10 % à un fonds qui finance des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture, et pour 40 % aux agences de l'eau. Malgré le soutien dont elle bénéficiait au sein de différents groupes de la majorité et d'opposition, cette proposition n'a finalement pas été retenue dans la loi de finances initiale pour 2024 adoptée par l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Dans tous les cas, la question de la taxation des plus-values issues de cession de terrains nus devenus constructibles doit également attirer l'attention sur une question sociale sensible, déjà évoquée en introduction : le revenu des agriculteurs. En effet, on a vu que l'artificialisation des sols constitue "l'autre revenu agricole", d'un ordre de grandeur annuel comparable à la production agricole elle-même, et qu'il permet à certains agriculteurs de rembourser leurs dettes et de financer une part de leur retraite au terme de leur activité. Ce flux financier est appelé à se tarir à mesure que le flux d'artificialisation des sols se réduira. Cette évolution doit donc aller de pair avec des mesures fortes permettant d'assurer à tous les agriculteurs des revenus et une retraite dignes. Il est également important d'assurer que l'ensemble des propriétaires fonciers concernés seront bien informés des évolutions concernant les règles de constructibilité, comme l'a rappelé un service urbanisme de collectivité au cours de nos entretiens.

*"Lors de la dernière révision du PLUi, on a baissé de 34 % les zones ouvertes à l'urbanisation. Les déclassements ont fait l'objet de recours et on reçoit encore beaucoup de courriers sur ce thème.*

*Je suis confrontée à des agriculteurs qui réalisent qu'ils ne vont pas pouvoir obtenir la constructibilité de leur parcelle lors de leur départ à la retraite.*

*Les personnes les mieux renseignées achèteront des parcelles dont elles sauront qu'elles ne seront pas déclassées. Il y a des différences de connaissances de la loi et des règles, d'où la nécessité d'informer et de mettre tout le monde sur un pied d'égalité du point de vue de l'information."*

➤ SERVICE URBANISME D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE  
AUDITIONNÉE

	Taxe nationale sur la vente de terrains nus devenus constructibles (art. 1605 nonies du CGI)	Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles (art. 1529 du CGI)
Éligibilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personne physique ou morale</li> <li>Terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement par un PLU, PLUI ou par une carte communale</li> <li>Montant de la transaction supérieur à 15 000€</li> <li>Plus-value supérieure à 10x le prix d'acquisition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personne physique/morale soumise à l'impôt sur le revenu</li> <li>Terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement par un PLU, PLUI ou par une carte communale</li> <li>Montant de la transaction supérieur à 15 000€</li> <li>Plus-value supérieure à 3 fois le prix d'acquisition</li> </ul>
Exonération	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cession en conséquence d'une expropriation</li> <li>Terrain rendu constructible avant le 13 janvier 2010</li> <li>Terrain ayant déjà fait l'objet d'une vente depuis son classement en zone constructible</li> <li>Cession de terrain réalisé plus de 18 ans après la date à laquelle le terrain a été rendu constructible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cession en conséquence d'une expropriation sous condition de remploi de l'indemnité d'expropriation pour construire des immeubles</li> <li>Terrain ayant déjà fait l'objet d'une vente depuis son classement en zone constructible</li> <li>Cession de terrain réalisé plus de 18 ans après la date à laquelle le terrain a été rendu constructible</li> <li>Cession dont le montant est inférieur au prix d'acquisition, majoré d'un montant de 200 % de ce prix</li> <li>Personne physique titulaire de pension vieillesse ou de la carte d'invalidité</li> <li>Cession en raison d'opération de remembrement</li> <li>Jusqu'au 31 décembre 2025 : pour les acquisitions effectuées par les collectivités locales, les EPCI, les EPF, à la condition que le bien soit cédé dans les 3 ans à des opérateurs du logement social et en fonction du nombre de logements sociaux ou intermédiaires destinés à être construits.</li> <li>Jusqu'au 31 décembre 2025 : pour les acquéreurs qui s'engagent à construire/réhabiliter des bâtiments d'habitation collectif, dont le gabarit est au moins égal à 75 % du taux maximal autorisé par le document d'urbanisme en vigueur et dont un prorata sert de logement social ou fait l'objet d'un bail réel solidaire.</li> <li>Pour les acquéreurs qui s'engagent à construire/réhabiliter du logement intermédiaire, lorsque le terrain est situé dans une zone classée comme présentant un déséquilibre important entre offre et demande de logement</li> </ul>
Assiette	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plus-value réalisée</li> <li>Assiette réduite de 1/10e par an à partir de la 9ème année suivant le classement du terrain en zone constructible (puis non-taxation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plus-value réalisée</li> <li>Assiette réduite de 1/10e par an à partir de la 9<sup>e</sup> année suivant le classement du terrain en zone constructible (puis non-taxation)</li> </ul>
Taux	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 % si plus-value comprise entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition</li> <li>10 % si plus-value supérieure à 30 fois le prix d'acquisition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10 % de la plus-value</li> </ul>
Bénéficiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Communes et EPCI ayant institué la taxe</li> </ul>

## Propositions

- Créer une taxe unique sur les plus-values issues des cessions de terrains nus devenus constructibles, applicable dans toutes les communes, avec un taux fixé à 70 %.
- Supprimer la réduction de l'assiette de la taxe par dixième chaque année au-delà de la huitième année, qui conduit à une exonération complète au bout de dix-huit ans et encourage la rétention foncière.

### Abattement exceptionnel sur les plus-values de cession en 2024-2025 pour la production de logements collectifs en zone tendue

Une autre mesure visant à lutter contre la rétention foncière et à soutenir la production de logements collectifs a quant à elle été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2024<sup>326</sup>. Celle-ci consiste à accorder un abattement fiscal exceptionnel sur les plus-values de cession, concernant les terrains à bâtir et les biens immobiliers bâtis en zone tendue, ainsi que les biens immobiliers bâtis situés dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU)<sup>327</sup>. Cet abattement fiscal concerne les cessions dont la promesse de vente a été signée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et le 31 décembre 2025, et réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant cette signature. Pour bénéficier de l'abattement, le vendeur doit s'engager personnellement à ce que le bien soit utilisé pour pro-

duire un ou plusieurs bâtiments d'habitation collectifs, d'un gabarit au moins égal à 75 % du maximum autorisé par les documents d'urbanisme.

Le taux d'abattement est de 60 % pour les biens situés en zone tendue, et de 75 % pour ceux situés dans le périmètre d'une GOU. Ce taux est porté à 85 % lorsque le vendeur s'engage à ce qu'au moins la moitié des surfaces de logements ainsi produits soient affectées à du logement social, à du logement faisant l'objet d'un bail réel solidaire, ou à du logement intermédiaire. En outre, dans tous les cas, lorsque les biens sont situés dans des communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs en matière de part de logement social<sup>328</sup>, le vendeur doit également s'engager à ce qu'au moins 25 % des surfaces de logement produites soient affectées à du logement social afin de bénéficier de l'abattement fiscal.

## Propositions

- Prolonger de cinq ans, uniquement pour le logement social, le dispositif d'abattement exceptionnel de 85 % sur les plus-values de cession pour les opérations en zone tendue qui permettent de créer au moins 50 % de surfaces en logement social, en BRS ou en logement intermédiaire. (i.e. prolonger de cinq ans en excluant le BRS et le logement intermédiaire).

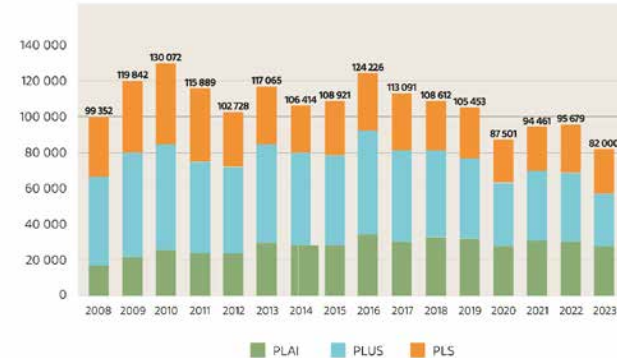
### Faciliter l'accès au foncier des acteurs du logement abordable

Les acteurs du logement abordable, notamment les bailleurs sociaux, se sentent particulièrement menacés par la hausse des prix du foncier. Lors des Assises du foncier de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) en 2021 (donc avant le début de la mise en œuvre du ZAN), les acteurs du logement social s'accordaient déjà sur la difficulté croissante des bailleurs sociaux à acquérir du foncier. Comme évoqué plus haut, les prix du foncier ont presque triplé entre 2000 et 2018, et le coût du foncier représentait en moyenne 23 % des bilans des opérations des bailleurs sociaux en 2022, et

jusqu'à 50 % dans certains territoires<sup>329</sup>. En ajoutant à cela la baisse des subventions et la hausse des prélèvements sur les organismes HLM, ces derniers ont de plus en plus de mal à dégager des fonds propres pour produire des logements en Maîtrise d'Ouvrage Directe (MOD). Par conséquent, la part de logements sociaux produits par la promotion privée et rachetés par des bailleurs sociaux à travers le dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est passé de 7 % des logements sociaux produits en 2007 à 54 % en 2021<sup>330</sup>. La construction de logements sociaux a d'ailleurs dégringolé : alors que 124 000 logements sociaux ont été financés en 2016, seulement 82 000 l'ont été en 2023.

### LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU ET HORS DOM)

Source : Ministère du Logement.



Source : Fondation Abbé Pierre

## Propositions

Il faut donc inciter les acteurs à vendre le foncier à des bailleurs sociaux, et doter les collectivités locales d'outils pour maîtriser les prix, constituer des réserves de foncier, et le flécher vers les acteurs du logement abordable. Le vice-président du Grand Poitiers, chargé de l'urbanisme, de l'habitat et du foncier (déjà cité) résume la situation ainsi :

*«Notre enjeu est de maîtriser les prix du foncier : certains aménageurs vendent des maisons à 8 000 € le mètre carré, c'est-à-dire complètement hors marché. On a besoin d'outils pour maîtriser les prix du foncier, on ne peut pas les laisser faire exploser les prix. Nous voyons notamment trois pistes de travail :*

- *La maîtrise foncière publique, mais on ne peut pas faire cela à l'échelle de toute la ville, car certaines opérations, par exemple avec des îlots à 3M€, sont impossibles à porter en maîtrise publique seule ;*
  - *Les foncières solidaires, avec, pour partie, une maîtrise publique. On regarde ce qui se fait à Bordeaux et Lyon, mais le Grand Poitiers n'a pas forcément les moyens de le faire aujourd'hui ;*
  - *Nous positionnons aujourd'hui notre aménageur local à prendre une place dans de la co-promotion immobilière sur des foncières stratégiques dans le cadre de nos projets urbains. Mais pour la maîtrise des prix du foncier les outils à notre disposition restent insuffisants, et nous avons de réelles attentes sur les propositions qui seront retenues en 2024 dans la loi logement et décentralisation.»*
- ALOIS GABORIT, VICE-PRÉSIDENT SOBRIÉTÉ, TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, URBANISME, HABITAT ET FONCIER, GRAND POITIERS

- Créer des référentiels de prix du foncier au niveau des intercommunalités, avec un niveau maximal de charge foncière<sup>332</sup> au-delà duquel l'EPCI ne contribue plus au financement du projet. Un tel dispositif vise à empêcher l'envolée des prix.

- Que chaque EPCI produise un Plan d'Action Foncière avec des objectifs chiffrés et un fléchage précis vers la production de logements sociaux.
- Faciliter l'acquisition de biens et de terrains par les bailleurs sociaux

- En renforçant les moyens à la disposition des EPCI et des Établissements Publics Fonciers (EPF), qui peuvent vendre les terrains aux bailleurs sociaux avec une charge foncière minorée ;
- Dans le cas où l'EPCI n'est pas propriétaire du foncier, il peut, à l'instar de la métropole de Rennes<sup>333</sup>, moduler en fonction de la destination des terrains (logement social ou autre) :
  - le niveau maximal de charge foncière au-delà duquel le projet ne peut bénéficier de subventions publiques ;
  - le montant de sa contribution.

## Séparer les sols du bâti pour maîtriser les prix du foncier (baux emphytéotiques, OFS-BRS, etc)

Ce levier a été illustré précédemment dans le cas du modèle proposé par l'association Hameaux Légers, qui développe des projets d'habitat léger sur des terrains dont la propriété est publique : la collectivité propose un bail emphytéotique aux habitants, qui louent le foncier et deviennent propriétaires du bâti. Cette dissociation entre foncier et bâti est un instrument pour réduire le coût d'accès à la propriété, en ne faisant pas reposer sur des ménages modestes la charge d'achat du foncier.

C'est le principe de l'OFS-BRS. Dans ce système, un office foncier solidaire (OFS<sup>334</sup>) fait l'acquisition d'un foncier pour le développement d'un programme immobilier, qui permettra ensuite de proposer des baux réels solidaires (BRS). Le BRS<sup>335</sup> est un contrat d'accession sociale à la propriété qui permet de dissocier le foncier du bâti en proposant aux acheteurs d'acquiescer uniquement ce dernier, tandis que le foncier demeure la propriété de l'Office Foncier Solidaire. Le foncier est ainsi "loué" par les habitants en échange du paiement d'une redevance. Comme le prix de vente en BRS ne porte que sur la partie bâtie et bénéficie d'une TVA réduite, les économies peuvent atteindre 35 % par rapport à une accession classique à la propriété dans les villes où les prix du foncier sont élevés<sup>336</sup>. Néanmoins, à Paris, les prix demeurent élevés malgré le BRS, autour de 5 000 € par mètre carré.

L'accès au BRS est soumis à des plafonds de ressources, afin que seuls les ménages modestes voire intermédiaires puissent en bénéficier. Ces plafonds fluctuent en fonction des zones de tension et correspondent à ceux du prêt social location accession (PSLA)<sup>337</sup>. Lors du Conseil national de la refondation pour le logement, la Première Ministre Elisabeth Borne avait annoncé le rehaussement des plafonds de ressources pour le BRS : un arrêté publié le 11 décembre 2023 a acté une forte augmentation des plafonds de revenus à partir du 1er janvier 2024, en alignant les plafonds du BRS et du PSLA sur celui du "PLS accession"<sup>338</sup>. Pour bien comprendre, le plafond de ressources pour un ménage de quatre personnes en zone A (ou Abis) a ainsi été porté à 87 909 €<sup>339</sup> : l'accès au BRS a donc été élargi bien au-delà des catégories modestes, ce qui éloigne le dispositif de son objectif initial. Le développement du modèle de l'OFS-BRS pour un public très large pourrait créer une forme de compétition pour le foncier, et rendre finalement difficile l'accès au dispositif pour les publics modestes ciblés à l'origine. La priorité devrait donc être de développer l'offre en la

réservant aux ménages modestes, sous les plafonds de ressources PLUS (pour un ménage de quatre personnes : 60 921 € à Paris et communes limitrophes, et 43 899 € dans les autres régions métropolitaines)<sup>340</sup>.

Le modèle OFS-BRS permet de conserver la maîtrise publique du foncier, et donc de maîtriser son prix à long terme. Dans le schéma classique, le foncier est vendu avec le bâti et son prix augmente potentiellement à chaque mutation. En sortant le foncier du marché, le modèle OFS-BRS permet donc de stabiliser le prix du foncier. Toutefois, plusieurs acteurs ont exprimé au cours de cette étude un risque d'inflation en amont de l'achat du foncier par l'OFS. En effet, le fait que ce dernier peut bénéficier de conditions d'emprunt à long terme avantageuses pour l'achat de foncier peut inciter les vendeurs à réhausser les prix de vente, avec des charges foncières qui peuvent monter jusqu'aux niveaux du logement libre : une forme de spéculation en amont du modèle OFS-BRS. En élargissant le modèle de l'OFS-BRS à des ménages plus aisés, on ouvre la possibilité de demander des loyers fonciers plus élevés tout au long du BRS, et donc la possibilité d'acheter le foncier plus cher. De ce point de vue, afin de remplir non seulement l'objectif initial d'accession à la propriété des ménages modestes et l'effet régulateur sur les prix du foncier, il semble plus pertinent de cibler le dispositif OFS-BRS sur les ménages modestes.

### Propositions

- **Recentrer le BRS sur les ménages modestes en revenant sur la hausse des plafonds de ressources, pour les aligner sur les plafonds PLUS.**
- **Baisser le niveau des redevances et rétablir l'APL-accession pour faciliter l'accès au BRS des ménages à faibles ressources.**
- **Accroître le soutien financier de l'État au développement des OFS.**



# feuille de route

## CONCLUSION

Ce travail conjoint mené par la Fondation pour la Nature et l'Homme et la Fondation Abbé Pierre remet ainsi en question le modèle d'aménagement des territoires, aujourd'hui basé sur l'extension urbaine et l'artificialisation des sols. A la fois source de problèmes écologiques et sociaux, il aggrave le réchauffement climatique et contribue à l'effondrement de la biodiversité, sans pour autant répondre au mal-logement qui s'aggrave de façon alarmante.

Au cours de cette étude, menée auprès de nombreux experts et de 16 collectivités territoriales aux profils variés, nos recherches ont permis de rassembler une large palette de leviers que les différents acteurs (collectivités territoriales, Etat, acteurs du logement, etc.) peuvent actionner pour répondre conjointement au défi du ZAN et à la crise du logement :

- Meilleure utilisation du bâti existant – réduction de la vacance des logements et bureaux, ainsi que de la sous-occupation des résidences secondaires et principales (amélioration du parcours résidentiel) ;
- Intensification maîtrisée des espaces déjà urbanisés – densification douce horizontale et verticale, développement de l'habitat léger, etc. ;
- Renouvellement urbain et renforcement des trames écologiques pour conjuguer meilleur accès au logement et meilleur cadre de vie pour tous ;
- Soutien renforcé au secteur du logement social ;
- Préférence pour des formes denses d'habitat sur les ENAF encore à consommer.

Ces recherches ont également mis en lumière des problématiques sociales à prendre en compte afin d'assurer une transition juste en matière de lutte contre l'artificialisation : enjeux de multipropriété des logements vacants et des résidences secondaires, difficultés à accéder au logement dans les zones touristiques, problématique du vieillissement de la population et du parcours résidentiel, équilibre financier du secteur du logement social, maîtrise des prix du foncier, etc.

Tous ces sujets, qui touchent à des questions d'inégalités sociales, appelleront un engagement des pouvoirs publics et des choix politiques.

C'est la raison pour laquelle, en complément des leviers de sobriété foncière à développer dans des projets urbains au gré des spécificités de chaque territoire, ce rapport propose une série de 40 recommandations visant les politiques publiques, et notamment :

- Accroître les moyens pour l'ingénierie territoriale via l'augmentation des crédits du Fonds Vert chaque année jusqu'en 2027 au moins, à rebours de la coupe budgétaire récente ;
- Créer un programme d'expérimentation sur le parcours résidentiel pour aider les collectivités à conjuguer "bien vieillir" et réduction de l'artificialisation ;
- Rendre la fiscalité sur les logements vacants et les résidences secondaires progressive en fonction du nombre de biens vacants/secondaires détenus par un propriétaire afin qu'elle soit plus incitative et plus juste en ciblant en priorité la multipropriété ;
- Permettre à toutes les communes de zones tendues qui le souhaitent de mettre en place l'encadrement des loyers ;
- Renforcer le soutien au secteur du logement social en renforçant la loi SRU, en rétablissant l'équilibre financier du secteur et en permettant de réserver des hectares au niveau des SCoT pour le logement social dans la territorialisation du ZAN.

Enfin, plusieurs thématiques non traitées dans le cadre de ce rapport sont néanmoins apparues de manière récurrente au cours de notre enquête. Parmi celles-ci figure la question du financement des collectivités territoriales, dont le système est jugé "complexe et à bout de souffle" par la Cour des Comptes<sup>341</sup> et qui fait actuellement l'objet de nombreux travaux. Il s'agit d'une question cruciale pour permettre à toutes les collectivités, en particulier les plus fragiles, de disposer de leviers pour inciter à la réduction de l'artificialisation et dégager des marges de manœuvre financières, afin de mener des politiques de sobriété foncière ambitieuses et justes.

## LES PROPOSITIONS

### Logements vacants

- Fusionner la TLV et la THLV pour en faire une taxe obligatoire dans toutes les communes, dont le produit leur reviendrait, avec un pouvoir de taux confié aux élus. Faire varier les fourchettes de taux en fonction de la tension sur le marché immobilier.
- Rendre cette taxe sur les logements vacants progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de biens vacants détenus (et du nombre de mètres carrés cumulés) par un propriétaire, de manière à rendre cette fiscalité plus incitative et plus juste en ciblant en priorité les multipropriétaires de logements vacants.
- Accroître les aides à la rénovation en réduisant au maximum les restes à charge de travaux pour les propriétaires modestes.

### Résidences secondaires et meublés de tourisme

#### Outils fiscaux

- Rendre la THRS progressive en accroissant les taux d'imposition en fonction du nombre de résidences secondaires détenues (et des surfaces cumulées) par un propriétaire, afin de rendre cette fiscalité plus incitative et cibler en priorité la multipropriété.
- Aligner le régime fiscal des meublés touristiques sur celui des locations nues (taux d'abattements et plafonds de chiffre d'affaires), tout en conservant un régime plus favorable pour les meublés touristiques classés en zone détendue (gîtes ruraux).

#### Outils réglementaires

- Instaurer un dispositif de numéro d'enregistrement obligatoire pour toutes les locations de meublés de tourisme, et pas seulement dans les communes ayant délibéré en ce sens.
- Élargir à toutes les communes qui le souhaitent la possibilité de mettre en place une procédure d'autorisation préalable au changement d'usage

- Dans les zones tendues, fixer un taux maximal de résidences secondaires, variable en fonction des caractéristiques des territoires.
- Créer une servitude de résidence principale dans les PLU(i), sur le modèle de la servitude de logement social, qui permettrait de mieux maîtriser l'évolution du taux de résidences secondaires et de préserver certains secteurs géographiques.

### Améliorer le parcours résidentiel et développer l'habitat participatif

- Développer un programme d'expérimentation dédié au lien entre parcours résidentiel et sobriété foncière<sup>342</sup>, dans l'esprit de "Territoires pilotes de sobriété foncière", avec des financements dédiés permettant d'aller jusqu'à la réalisation de projets.
- Créer une nouvelle catégorie thématique dans le fonds vert : "parcours résidentiel et sobriété foncière" pour financer des projets de résidences seniors abordables, notamment en béguinage.
- Créer un service public d'accompagnement des projets d'habitats participatifs dans tous les territoires (aide juridique, AMO, guichet de financement), faire remonter les bonnes pratiques et les besoins, en appui des acteurs de l'ESS qui travaillent déjà sur cette thématique.
- Faciliter les conditions d'accès aux financements pour les projets d'habitat participatif à visée sociale (cf. travail d'Habitat participatif France sur les aides à l'investissement de l'AGIRC-ARRCO<sup>343</sup>), avec par exemple un dispositif de prêt à taux zéro ou de garantie publique.

### Accès aux commerces et services portés par des acteurs de l'ESS dans les territoires en revitalisation

- Rendre accessibles des financements de long terme à destination des acteurs de l'économie sociale et solidaire pour l'acquisition-transformation de locaux (commerces et services, espaces culturels et de solidarité, tiers-lieux, etc.) dans des territoires en revitalisation (centre-bourgs, zones rurales, etc.)

## Pour des travaux de densification douce de qualité

- Accroître les financements disponibles en matière d'ingénierie territoriale pour les collectivités en favorisant celles disposant du moins de moyens :

Revenir sur la baisse des crédits du Fonds Vert annoncée pour 2024, et accroître substantiellement l'enveloppe du Fonds Vert pour les années suivantes, avec une trajectoire de hausse jusqu'à 2027 au moins<sup>344</sup> ;

Créer dans chaque région des dispositifs de financement de l'ingénierie des collectivités<sup>345</sup>, (cf. fonds pour les villes moyennes en Grand Est<sup>346</sup>), qui permettent de compléter les financements du Fonds vert

- Poursuivre le développement des programmes d'accompagnement de l'ANCT tels que Territoires Pilotes de Sobriété Foncière en donnant un caractère plus opérationnel, afin que les projets initiés soient effectivement mis en œuvre.

Élargir l'expérimentation à de plus nombreux territoires avec des objectifs de réalisations de projets et des financements associés.

- Lancer une campagne de communication nationale à destination du grand public pour donner à voir les travaux réalisés dans le cadre de TPSF et les leviers possibles en matière de sobriété foncière. Créer des outils de diagnostic et de débat autour des projets de densification douce à destination des élus locaux et des habitants, afin de préparer les concertations publiques de manière inclusive.
- Rétablir le versement pour sous densité (VSD) sous une forme révisée : il s'agit d'une taxe sur les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti (fixé par la commune) payé par le bénéficiaire du permis de construire. Cette taxe facultative avait été créée en 2010, puis supprimée par la Loi de finances de 2021 en raison du trop faible recours des communes à cet outil. Le versement pour sous densité pourrait être rétabli voire rendu obligatoire pour les communes situées en zone tendue.

## Habitat léger

- Créer une nouvelle action "Développer l'habitat léger" au sein du Fonds vert, qui permettra aux communes de solliciter un cofinancement de l'État pour des acquisitions foncières en vue d'installer des hameaux légers sur des terrains urbanisés (habitat réversible sur terrain public avec bail emphytéotique).
- Clarifier le régime de taxe d'aménagement applicable à l'habitat léger afin de sécuriser juridiquement les projets et favoriser leur développement.

## Recyclage des friches

- Revenir sur la baisse des crédits du Fonds Vert annoncée pour 2024, et accroître substantiellement l'enveloppe du Fonds Vert pour les années suivantes, avec une trajectoire de hausse jusqu'à 2027 au moins.
- Permettre un taux de financement issu du Fonds vert de 100% pour des projets de recyclage foncier dans les communes / quartiers les plus pauvres (20% minimum à la charge du porteur aujourd'hui<sup>347</sup>).

## Logement social

### Renforcer la loi SRU

- La prise d'arrêtés de carence pour non-respect de la loi SRU est très inégale en fonction des préfets. Pour la période 2020-2022, les préfets envisagent de carencer seulement la moitié des communes n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux, un taux proche de celui d'il y a trois ans. Nous attendons que des arrêtés de carence soient pris plus systématiquement pour les communes qui ne respectent pas les objectifs, surtout les plus récalcitrantes, en considérant les facteurs qui peuvent rendre difficile l'atteinte de l'objectif. Il s'agit d'envoyer le signal aux communes que la production de logements sociaux n'est pas une option mais une obligation légale.

- Les quotas de production de logements sociaux pourraient même être rehaussés à 30% dans les zones très tendues, en adaptant le rythme de rattrapage et en imposant un minimum de 15% de logements sociaux dans chaque arrondissement des villes concernées.
- Dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs, une part minimale de 35% de logements financés en PLAI (à destination des ménages les plus modestes) pourrait être fixée dans leurs objectifs de rattrapage tout en limitant la part de ceux produits en PLS (logements peu sociaux) au pourcentage de logements sociaux sur la commune.

### Rétablir l'équilibre financier du secteur

- Revenir sur les ponctions sur les bailleurs sociaux : suppression de la RLS, baisse de la TVA.
- Rétablir les crédits d'État sur le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) : le FNAP rassemble les subventions nationales pour le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements sociaux. Il est financé principalement à travers Action Logement et les prélèvements sur les communes carencées au titre de la loi SRU. Depuis la suppression de la contribution de l'État au FNAP en 2019 et l'annonce du retrait total d'Action Logement à partir de 2025, le financement de ce Fonds, pourtant essentiel à la production et l'amélioration du parc social, est grandement menacé.
- Mettre en place une "contribution de solidarité urbaine" pour influencer les prix de vente, sous la forme d'une taxe sur les ventes les plus chères dans les quartiers ségrégués, dédiée à la production de logement social.

### Logement social et territorialisation du ZAN

- Rendre possible le fait de réserver des hectares pour la production de logement social dans le cadre de la répartition des quotas d'artificialisation au niveau des SCoT.

## Accès à la nature

- Accroître l'enveloppe du Fonds Vert et permettre un taux de financement de 100% pour des projets de renaturation d'espaces dans les communes / quartiers les plus pauvres.
- Développer les programmes locaux de désimperméabilisation / végétalisation impliquant les habitants (ex : chantiers participatifs avec accompagnement matériel des collectivités)

## Encadrement des loyers

- Modifier la loi pour généraliser et pérenniser l'encadrement des loyers à toutes les communes de zones tendues qui souhaitent le mettre en place.
- Renforcer le contrôle et le montant des amendes en cas de non-respect des loyers-plafonds.
- Accompagner les locataires dans leur recours au droit, notamment en renforçant le soutien aux ADIL et aux associations.

## Lutte contre la rétention foncière

- Créer une taxe unique sur les plus-values issues de cessions de terrains nus devenus constructibles, applicable dans toutes les communes, avec un taux fixé à 70%.
- Supprimer la réduction de l'assiette de la taxe par dixième chaque année au-delà de la huitième année, qui conduit à une exonération complète au bout de dix-huit ans et encourage la rétention foncière.
- Prolonger de cinq ans, uniquement pour le logement social, le dispositif d'abattement exceptionnel de 85% sur les plus-values de cession pour les opérations en zone tendue qui permettent de créer au moins 50% de surfaces en logement social, en BRS ou en logement intermédiaire. (i.e. prolonger de cinq ans en excluant le BRS et le logement intermédiaire).



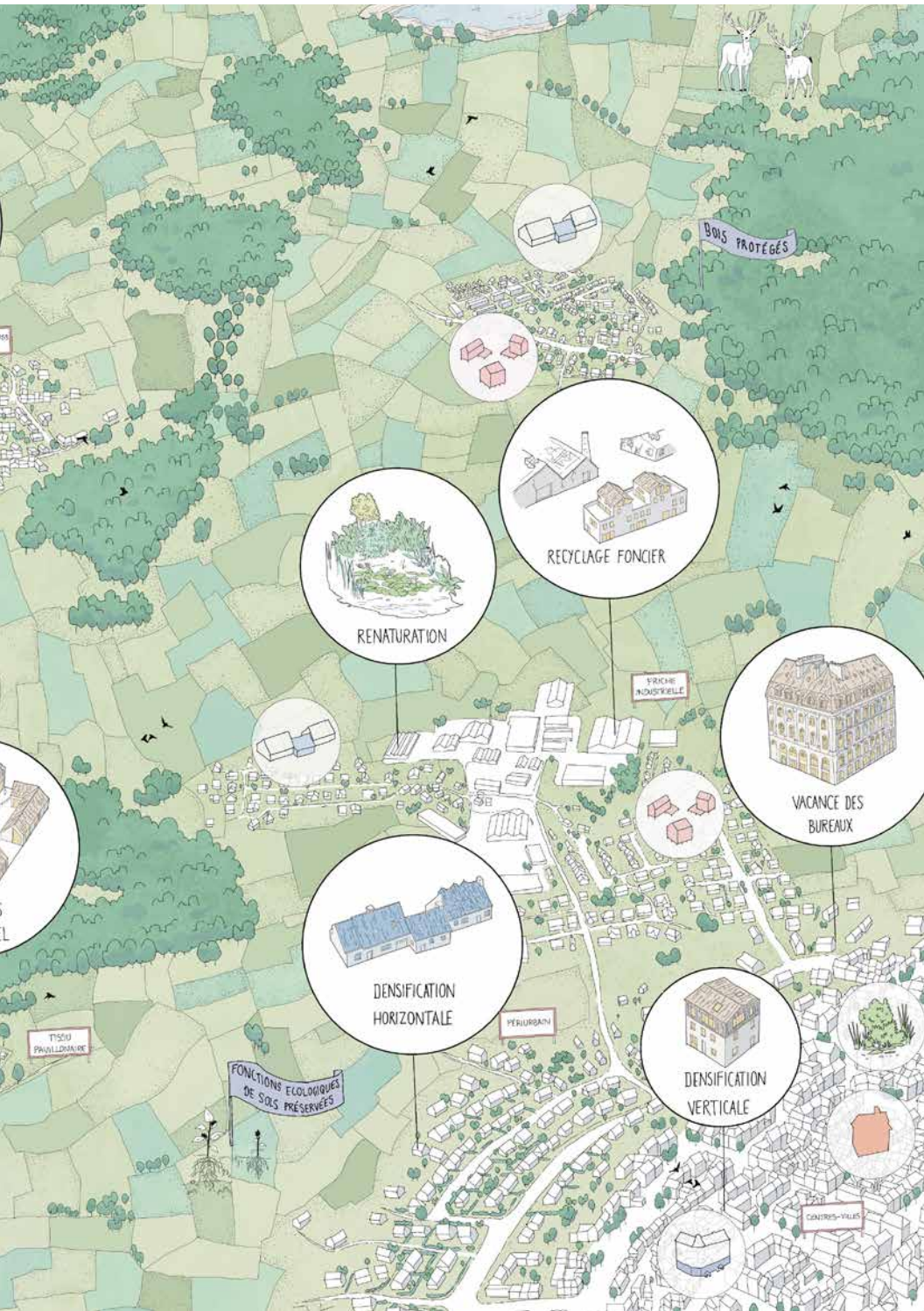
## Faciliter l'accès au foncier des acteurs du logement abordable

- Créer des référentiels de prix du foncier au niveau des intercommunalités, avec un niveau maximal de charge foncière<sup>348</sup> au-delà duquel l'EPCI ne contribue plus au financement du projet. Un tel dispositif vise à empêcher l'envolée des prix.
- Que chaque EPCI produise un Plan d'Action Foncière avec des objectifs chiffrés et un fléchage précis vers la production de logements sociaux.
- Faciliter l'acquisition de biens et de terrains par les bailleurs sociaux
- - En renforçant les moyens à la disposition des EPCI et des Établissements Publics Fonciers (EPF), qui peuvent vendre les terrains aux bailleurs sociaux avec une charge foncière minorée :
- - Dans le cas où l'EPCI n'est pas propriétaire du foncier, il peut, à l'instar de la métropole de Rennes<sup>349</sup>, moduler en fonction de la destination des terrains (logement social ou autre) :
- - le niveau maximal de charge foncière au-delà duquel le projet ne peut bénéficier de subventions publiques :
- - le montant de sa contribution.

## Office Foncier Solidaire - Bail Réel Solidaire (OFS-BRS)

- Recentrer le BRS sur les ménages modestes en revenant sur la hausse des plafonds de ressources, pour les aligner sur les plafonds PLUS.
- Baisser le niveau des redevances et rétablir l'APL-accession pour faciliter l'accès au BRS des ménages à faibles ressources.
- Accroître le soutien financier de l'État au développement des OFS.





1 • Entre 200 ans et plusieurs milliers d'années pour former 1 cm d'épaisseur de sol selon La Fresque du sol

2 • Ademe, *Connaître et agir, Carbone organique des sols – l'énergie de l'agroécologie, une solution pour le climat*, juin 2014

3 • La loi SRU a créé les documents d'urbanisme SCoTs et PLU(i), censés planifier et assurer l'équilibre entre le "développement urbain" et la "préservation des espaces". En matière de densification et de lutte contre l'étalement urbain, la loi SRU supprimait la possibilité de fixer une taille minimale des parcelles constructibles, sauf en cas de contraintes techniques.

4 • *LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (1) - Légifrance - Article 1er Article L110-1 - Code de l'environnement - Légifrance*

5 • Le changement d'usage des sols est néanmoins une notion plus large que l'artificialisation, puisqu'elle fait référence à tout changement d'usage d'un sol initialement naturel, qui peut devenir agricole, sylvicole ou urbain, alors que l'artificialisation ne concerne (jusqu'en 2031 en France) que l'urbanisation.

6 • *Un droit de préemption pour lutter contre l'artificialisation des sols*

7 • *Statistiques - Géoportail de l'Urbanisme*, consulté le 8 mars 2024

8 • *Ibid.*

9 • Les critères pris en compte dans la territorialisation des objectifs de réduction des consommations d'ENAF sont détaillés dans le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économie de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols

10 • *Données Cerema*

11 • Dont 10 000 ha sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET (cf. article 3, II de la loi du 20 juillet 2023).

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

13 • *Conseil d'Etat, 6ème - 5ème chambres réunies, 04/10/2023, 465343*

14 • *Hierarchie des normes | Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires*

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

16 • *Proposition de directive du parlement européen et du conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, 2006*

17 • *Journal officiel de l'Union Européenne - C153, 21 mai 2014* : "retrait de propositions de la commission qui ne revêtent plus un caractère d'actualité", page 3.

18 • Commission européenne, *feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, 2011

19 • Agence européenne pour l'environnement, *Land Use*

20 • *Soil strategy - European Commission*

21 • *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols*, 5 juillet 2023

22 • *Flandreinfo.be, Le parlement flamand donne son feu vert au «bouwshifts»*, 25 mai 2023,

23 • Sénat, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, *Note sur les politiques de réduction de l'artificialisation des sols : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas*, Septembre 2023, pages 16-17

24 • *Ibid.*, page 24

25 • Soit environ deux fois la superficie de Paris

26 • 121 568 hectares précisément

27 • Dont 12 500 ha consacrés aux projets d'envergure nationale ou européenne, et décomptés à l'échelle nationale.

28 • Agreste, *Les Dossiers, L'occupation du sol entre 1982 et 2018*, avril 2021

29 • Cerema, *L'artificialisation et ses déterminants d'après les fichiers fonciers*, avril 2020

30 • *Insee Focus : En France, neuf personnes sur dix vivent dans l'aire d'attraction d'une ville*

31 • *Exode rural, migrations rurales, exode urbain — Géocroniques*

32 • *Des trajets domicile-travail qui s'allongent, en distance plus qu'en temps | L'Observatoire des Territoires*

33 • Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Centre d'études et de prospective, *Analyse, "Henri Mendras : retour sur la fin des paysans"*, n°54, janvier 2013

34 • *L'évolution de la population agricole du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours - Persée*

35 • *Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes - Insee Focus - 212*

36 • P. Bihouix, C. De Selva, S. Jeantet, *La ville stationnaire : comment mettre fin à l'étalement urbain ?*, Domaine du possible, Actes Sud, 2022, page 178

37 • *FNSafer, Le prix des terres 2022 : l'essentiel des marchés fonciers ruraux*, page 5

38 • France Stratégie, *Rapport, Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ?*, juillet 2019

39 • Le prix moyen des terres et près en France était de 6130€/ha en 2022 selon la FNSafer : <https://www.le-prix-des-terres.fr/carte/terre/>

40 • Conseil des Prélèvements Obligatoires, *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, octobre 2022, page 31

41 • Insee, *L'économie française : comptes et dossiers, Dossier - L'industrie automobile en France depuis 1950*, juin 2009

42 • *38,7 millions de voitures en circulation en France au 1er janvier 2022 | Données et études statistiques*

43 • Sylvain Grisoit, *Manifeste pour un urbanisme circulaire : pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, 2021, Editions Apogées, Rennes

44 • Ademe, Sophie Ménard, Théo Mouton, David Magnier (CDC Biodiversité), Thomas Cormier, Jean Benet (L'Institut Paris Région), 2021, *État de l'art analytique et contextualisé - Objectif "zéro artificialisation nette" (ZAN) et contribution de l'ADME : état de l'art, ressources et plan d'actions*, 136 pages.

45 • Marie-Christine Loriers, Alain Vulbeau, *"La ville, corpus infini pour des pratiques critiques de l'espace"*, Spécificités, 2011, n°4, pages 123 à 140.

46 • Op cit. p.180

47 • Cerema, avril 2020, Op cit.

48 • ANCT - Observatoire des Territoires, *Cartes et données, La France en douze portraits : rapport 2019-2020*, Février 2021

49 • Cerema, avril 2020, Op cit., page 54

50 • ANCT - Observatoire des Territoires, Février 2021, Op cit.

51 • France Stratégie, *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, Rapport, Juin 2014, page 134

52 • *Développement des territoires : privilégier «l'arrosage» sur le «ruissellement»*

53 • Brunetto et al., *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, CNRS, UPX, 2017

54 • Ademe, *Horizons, Transition(s) 2050 : choisir maintenant pour le climat*, novembre 2021, page 100

55 • de surfaces chauffée : la surface chauffée diffère de la surface de plancher, cf. *Comprendre les surfaces dans le bâtiment | Srt, surface de plancher, SHAB et SUIrt - ARCHIMEDÉ Ingénierie*

56 • Colsaet, A., *Gérer l'artificialisation des sols : une analyse du point de vue de la biodiversité*, Rapport Iddri, Paris, France, 105 p.

57 • Ademe, Sophie Ménard, Théo Mouton, David Magnier (CDC Biodiversité), Thomas Cormier, Jean Benet (L'Institut Paris Région), 2021.

58 • *Ibid.*

59 • Cécile Diguët et Fanny Lpoez (dir.), *L'impacts spatial et énergétique des data centers sur les territoires*, Rapport Ademe, février 2019

60 • Iddri, *Décryptage, Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ?*, janvier 2019

61 • Ademe, *Horizons, Transition(s) 2050 : choisir maintenant pour le climat*, novembre 2021

62 • France 5, *Le monde en face, "Rêve pavillonnaire, les dessous d'un modèle"*, 2019, diffusé le 15/10/2023

63 • *Baromètre 2020 sur les trajectoires d'habitation des Français*

64 • Fondation pour la Nature et l'Homme, *Précarité-mobilité : quelle est la situation dans les zones périurbaines ?*, mai 2023

65 • On entend ici par étalement urbain le phénomène par lequel les surfaces urbanisées croissent plus rapidement que le nombre d'habitants dans un lieu donné – une croissance urbaine associée à une baisse de la densité.

66 • Direction départementale de l'équipement de l'Oise, *Les Cahiers de l'Oise, "Maîtriser les effets pervers de l'étalement urbain"*, n°34, octobre 2006

67 • La Fabrique Ecologique, *Réparer les villes, Pour une régénération des lotissements*, 2019, page 20

<sup>67</sup> • Les dépenses des ménages en 2017, Enquête Budget de famille - Insee Résultats, 2020, INSEE

<sup>68</sup> • d'après les données du CGDD/SDES, utilisées pour la publication "Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1er janvier 2022"

<sup>69</sup> • Baromètre Qualité, édition 2022 : Les Français à la recherche de leur logement : entre priorités, compromis et mauvaises surprises, 2022, Qualiteo

<sup>70</sup> • Estimation de la Fondation Abbé Pierre

<sup>71</sup> • Estimation de la Fondation Abbé Pierre

<sup>72</sup> • <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-actions/lutter-contre-l'habitat-indigne/l'habitat-indigne-en-france>

<sup>73</sup> • MTECT, Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions, décembre 2023

<sup>74</sup> • Notons que les scénarios de l'Insee ont jusqu'alors plutôt eu tendance à sous-estimer le solde migratoire par rapport à celui observé.

<sup>75</sup> • Définition - Logement vacant | Insee

<sup>76</sup> • Insee, Insee Première, "1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique", janvier 2024

<sup>77</sup> • Cerema, Analyse de la vacance des logements de la ville de Marseille, janvier 2023

<sup>78</sup> • "Les 168 appartements T1-T2 qui sont aujourd'hui vacants depuis plus de 2 ans et qui se sont vendus en 2020 ont un prix médian de 83 250 € contre un prix médian de 105 000 € sur l'ensemble des 11 016 appartements T1-T2 vendus à Marseille en 2020. (pages 23-24)

<sup>79</sup> • Bihoux et al., op cit., page 114

<sup>80</sup> • Insee, Insee Première, "1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique", janvier 2024

<sup>81</sup> • 37,2 millions de logements en France au 1er janvier 2021 - Insee Focus - 254

<sup>82</sup> • Insee, janvier 2004, op cit.

<sup>83</sup> • Insee, "374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015. La vacance résidentielle s'accroît", Insee Première, n°1700, juin 2018

<sup>84</sup> • Insee, 2018, op. cit.

<sup>85</sup> • Commissariat général au développement durable, Thema "Objectif ZAN", octobre 2018, page 2

On pourrait discuter de la correspondance entre ces deux chiffres, compte tenu des différences entre les données issues de l'enquête Teruti-Lucas et les données issues des fichiers fonciers.

<sup>86</sup> • Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité locale dans la perspective du ZAN, octobre 2022, page 35

<sup>87</sup> • MTECT, Datalab, Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques, décembre 2023

<sup>88</sup> • Nouveau record du taux de vacance des bureaux franciliens

<sup>89</sup> • Institut Paris Région, Transformer les bureaux

vacants en logements : quel gisement en Île-de-France ?, Chronique du logement n°4, 2018

<sup>90</sup> • Philippe Bihoux, Sophie Jeantet et Clémence De Silva, La ville stationnaire : comment mettre fin à l'étalement urbain ?, Actes Sud, 2022., page 231

<sup>91</sup> • Institut Paris Région, 2018, op. cit.

<sup>92</sup> • Faciliter la transformation des bureaux en logements (Dossier législatif en version repliée) - Assemblée nationale

<sup>93</sup> • Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant, Vacance des logements : stratégies et méthodes pour en sortir, 2018

<sup>94</sup> • Plan national de lutte contre les logements vacants

<sup>95</sup> • "Le Plan favorisera également les solutions d'urbanisme transitoires à vocation sociale. Elles permettent la mise à disposition, à des fins sociales, entre deux usages (réhabilitation ou attente de démolition), de locaux ou terrains provisoirement inoccupés, sur des périodes de courte ou de moyenne durée." (MTECT).

<sup>96</sup> • La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages du MTECT

<sup>97</sup> • LOVAC, données foncières pour l'aménagement

<sup>98</sup> • Zéro Logement Vacant

<sup>99</sup> • Liste des communes bénéficiaires du programme Action Coeur de Ville : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/programme-action-coeur-de-ville/>

<sup>100</sup> • Les aides mobilisables dans le cadre du programme national Action cœur de ville.

<sup>101</sup> • Réhabiliter le parc privé en centre-ville | Aides-territoires

<sup>102</sup> • Petites Villes de Demain - ANCT

<sup>103</sup> • Territoires pilotes de sobriété foncière | Plan Urbanisme Construction Architecture

<sup>104</sup> • Territoires pilotes de sobriété foncière ; Territoires pilotes de la sobriété foncière, anticiper, repérer, expérimenter | ANCT

<sup>105</sup> • Selva & Maugin, Atlas du foncier invisible

<sup>106</sup> • Le CGEDD devient LGEDD

<sup>107</sup> • IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », Annexe V, janvier 2016.

Selon le rapport du CGEDD, la dernière "vague de réquisitions", impulsée en 2012 par le ministre du logement, a souffert de plusieurs écueils : elle était géographiquement limitée (Île-de-France, PACA et Rhône-Alpes) ; l'identification des logements a été longue en raison de l'absence de suivi régulier par les pouvoirs publics locaux, du choix de se concentrer sur les immeubles de plus de 10 logements vacants seulement ; elle s'est appuyée sur des services préfectoraux en perte de compétence pour avoir trop rarement mis en œuvre la procédure de réquisition ; l'état de dégradation avancé de certains logements identifiés appelait des montants importants pour les réhabilitations, etc.

<sup>108</sup> • 18<sup>ème</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 2015.

<sup>109</sup> • sociétés publiques locales (SPL)

<sup>110</sup> • Bassin de Bourg-en-Bresse. Une société pour racheter et rénover les locaux vacants

<sup>111</sup> • La ville de Marseille met aux enchères des logements vacants

<sup>112</sup> • Mission | Cour des comptes : Le Conseil des Prélèvements obligatoires

<sup>113</sup> • Conseil des Prélèvements Obligatoires, La fiscalité locale dans la perspective du ZAN, octobre 2022, pages 35-37

<sup>114</sup> • "En application de l'article 45 de la loi de finances initiale pour 2022, qui a abrogé le VIII de l'article 232 du CGI antérieurement en vigueur, l'ANAH n'est plus du tout attributaire de la taxe sur les logements vacants (TLV)." <sup>115</sup> • Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts - Légifrance

<sup>116</sup> • Impôts locaux - La taxe sur les logements vacants s'alourdit en 2023 - Actualité - UFC-Que Choisir

<sup>117</sup> • Ibid.

<sup>118</sup> • DGFiP Data, Collectivités locales, Les délibérations de fiscalité directe locale 2023, octobre 2023

<sup>119</sup> • Ibid.

"La loi de finances pour 2020 (article 16) organise la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les modalités de compensation pour les collectivités locales. La TH sur les résidences principales est supprimée pour l'ensemble des contribuables à compter de 2023. Pour autant, les communes conservent la capacité de débiter en matière de TH sur les résidences secondaires ou de TH sur les logements vacants (THLV)." <sup>120</sup> • Tout savoir sur les taxes sur les logements vacants (TLV et THLV) | economie.gouv.fr

<sup>121</sup> • En hausse par rapport à 2022 (4 325 communes). DGFiP Data, Collectivités locales, "Les délibérations de fiscalité directe locale 2023", octobre 2023

<sup>122</sup> • Ces volumes constituent des bornes inférieures, les revenus n'étant pas connus pour une partie des propriétaires : l'absence d'information sur les revenus d'un propriétaire de référence concerne 5,3 % des logements du champ de l'étude. Cette part serait probablement, par construction, plus grande part si l'on se focalisait sur les logements vacants hors résidences principales en propriété occupante (RPP0), cf. étude MTECT, 2023, op. cit., page 26.

<sup>123</sup> • MTECT, 2023, op. cit. : "Pour les propriétaires des déciles 1 à 5, 28 % des logements sont situés dans les bassins de vie les moins chers et 13 % dans les bassins de vie les plus chers, tandis que ces proportions sont respectivement de 11 % et 33 % pour les propriétaires du dernier décile."

<sup>124</sup> • Insee, Références - Édition 2021 - Dossiers - "74 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés..."

<sup>125</sup> • Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits - Légifrance

<sup>126</sup> • <https://www.precarite-energie.org/renovation-energetique-une-serie-dannonces-du-gou->

vernement-revoit-les-ambitions-a-la-baisse/

<sup>127</sup> • Le Monde, Dans la lutte contre le logement vacant en France, une prise de conscience, mais des résultats timides, publié le 28 juillet 2023

<sup>128</sup> • Impôts locaux - La taxe sur les logements vacants s'alourdit en 2023 - Actualité - UFC-Que Choisir

<sup>129</sup> • Les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois (article L. 324-1-1 du Code du tourisme).

<sup>130</sup> • Définition - Résidence secondaire | Insee

<sup>131</sup> • Observatoire des territoires - ANCT

<sup>132</sup> • Feuilleton « Filières » Construction neuve - ADEME

<sup>133</sup> • Feuilleton : Sols - ADEME

<sup>134</sup> • Insee, Insee Première, "Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus", n°1871, Août 2021

<sup>135</sup> • Ibid.

<sup>136</sup> • Observatoire des territoires - ANCT

<sup>137</sup> • A plus de 750 mètres d'altitude

<sup>138</sup> • Dynamark

<sup>139</sup> • Ville de Paris, "Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations", article 3

<sup>140</sup> • Apur, Note n°186, "A Paris, quatre résidences secondaires sur dix appartiennent à des Franciliens", Novembre 2020

<sup>141</sup> • Sauf dans les villes de Marseille et Nantes

<sup>142</sup> • IGF-CGEDD-IGA, Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, juin 2022, page 21

<sup>143</sup> • IGF-CGEDD-IGA, Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, juin 2022, page 18

<sup>144</sup> • Ibid., page 23

<sup>145</sup> • Ibid., page 11

<sup>146</sup> • Ibid., page 13

<sup>147</sup> • EPFL : Établissements Publics Fonciers Locaux

<sup>148</sup> • Qui sont souvent prisés par les investisseurs pour créer des meublés de tourisme.

<sup>149</sup> • IGN : Remonter le temps, Capbreton (40130)

<sup>150</sup> • IGN : Remonter le temps, Capbreton (40130)

<sup>151</sup> • Ibid., page 12

<sup>152</sup> • Ibid., page 26

<sup>153</sup> • Ibid., page 26

<sup>154</sup> • Dossier complet - Commune de Saint-Jean-de-Luz (64483) | Insee

<sup>155</sup> • Commune de Saint-Jean-de-Luz, Rapport

de présentation du BP2023 – Budget principal et budgets annexes, 16 décembre 2022

<sup>156</sup> • Insee, Août 2021, op. cit.

"Les ménages aisés, dans cette étude, sont ceux dont le niveau de vie, issu du dispositif Filosofi, est au-dessus du 9<sup>e</sup> décile de niveau de vie national en 2016"

<sup>157</sup> • IGF-CGEDD-IGA, juin 2022, op. cit., page 32

<sup>158</sup> • Ibid., pages 40

<sup>159</sup> • IGF-CGEDD-IGA, juin 2022, op. cit., page 41

<sup>160</sup> • Projet de loi de finances pour 2024, première lecture au Sénat, amendement N° I-257 rect.

<sup>161</sup> • Régime fiscal de la location meublée touristique : modalités d'application (CGI, art. 50-0) (loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, art. 45)

<sup>162</sup> • Niche fiscale Airbnb : recours du sénateur Jan Brossat pour faire respecter la réduction de l'abattement - Le Parisien

<sup>163</sup> • Proposition de loi n°1176 - 16<sup>e</sup> législature - Assemblée nationale

<sup>164</sup> • Proposition de loi n°231 - 16<sup>e</sup> législature - Assemblée nationale - Texte adopté à l'Assemblée nationale le 29 janvier 2024

<sup>165</sup> • Si je mets en location un meublé, dois-je déclarer un début d'activité et avoir un numéro SIRET ? | impots.gouv.fr

<sup>166</sup> • Les meublés de tourisme | entreprises.gouv.fr

<sup>167</sup> • IGF-CGEDD-IGA, juin 2022, op. cit., page 42

<sup>168</sup> • Article L631-7 - Code de la construction et de l'habitation - Légifrance ; Article L324-1-1 du Code du tourisme

<sup>169</sup> • Ibid., page 23

<sup>170</sup> • Ibid.

<sup>171</sup> • FAP-FEANTSA, Coupechoux, S. & Clark-Foulquier, C., La ville est à nous ! Comment encadrer Airbnb face à la pénurie de logement, novembre 2020

<sup>172</sup> • Règlement de la communauté d'agglomération pays basque fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations

<sup>173</sup> • Règlement encadrant la location des meublés de tourisme au Pays Basque

<sup>174</sup> • Confédération suisse, Office fédéral du développement territorial ARE, Résidences secondaires <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-aménagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/residences-secondaires/autorisation-logements.html>

<sup>175</sup> • Office fédéral du développement territoriale ARE, Autorisation de logements

<sup>176</sup> • IGF-CGEDD-IGA, juin 2022,

op. cit., annexe IV, page 8

<sup>177</sup> • Ibid., page 9

<sup>178</sup> • Ibid., page 15

<sup>179</sup> • Ibid., page 51

<sup>180</sup> • Ibid., page 56

<sup>181</sup> • Statistiques - Géoportail de l'Urbanisme, consulté le 8 mars 2024

<sup>182</sup> • Ibid., page 33

<sup>183</sup> • Proposition de loi n°1176 - 16<sup>e</sup> législature - Assemblée nationale

<sup>184</sup> • Proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif, adoptée par l'Assemblée nationale le 29 janvier 2024

<sup>185</sup> • Planification urbaine et mixité sociale : les servitudes de logements locaux, une nouvelle étape en droit de l'urbanisme - Anil, analyses juridiques et jurisprudence

<sup>186</sup> • Définition - Indice de peuplement des logements | Insee

<sup>187</sup> • Les termes sous-peuplement et sous-occupation sont employés indistinctement.

<sup>188</sup> • MTECT, Chiffres clés du logement, Édition 2022, Sur- et sous-peuplement des logements

<sup>189</sup> • Les conditions de logement des ménages résidant en France en 2020 | Données et études statistiques

<sup>190</sup> • Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2023, page 246

<sup>191</sup> • Philippe Bihoux, Sophie Jeantet et Clémence De Silva, La ville stationnaire : comment mettre fin à l'étalement urbain, Actes sud, octobre 2022, page 227

<sup>192</sup> • ANIL-ADIL, Bien vieillir chez soi ? Bilan et perspectives pour les politiques locales de l'habitat, Mars 2023, page 24

<sup>193</sup> • Ibid.

<sup>194</sup> • Ibid., page 38

<sup>195</sup> • Ibid., page 39

<sup>196</sup> • Ibid., page 41

<sup>197</sup> • Résidences-services seniors : des résidents au niveau de vie supérieur à celui des seniors en logements ordinaires | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

<sup>198</sup> • Le Monde, "Dans le Cotentin, les seniors séduits par le béguinage : « Vivre ici permet de retarder l'Éphad au maximum »", 10 septembre 2023

<sup>199</sup> • Le groupe associatif - Béguinage Solidaire

<sup>200</sup> • Petits Frères des Pauvres, BAROMÈTRE SOLITUDE ET ISOLEMENT : QUAND ON A PLUS DE 60 ANS EN FRANCE EN 2021, page 24

<sup>201</sup> • Qu'est ce qu'une pension de famille ?

<sup>202</sup> • Habitat participatif France, Séniors et Habitat Participatif

<sup>203</sup> • Habitat participatif France, Les guides juridique et outils libres

<sup>204</sup> • Haut Commissariat au Plan & Matières Grises, Quand les babyboomers auront 85 ans. Projections pour une offre d'habitat adapté à l'horizon 2030-2050, Janvier 2023,

<sup>205</sup> • Le portail de l'habitat participatif à Strasbourg et sa région - Logo

<sup>206</sup> • Strasbourg accueillera le plus grand quartier en habitat participatif de France d'ici 2030

<sup>207</sup> • Zurich, Tübingen, Strasbourg : voyage au

paradis de l'habitat participatif : "Les autopromoteurs produisent des logements 15 à 25 % moins chers. Ils économisent les frais de notaire (juste sur le foncier) et la marge du promoteur"

<sup>206</sup> • Strasbourg accueillera le plus grand quartier en habitat participatif de France d'ici 2030

<sup>208</sup> • Habitat participatif : un cadre juridique pour habiter autrement | **Ministères Écologie Énergie Territoires**

<sup>210</sup> En 2040, quelle place pour les seniors dans les petites villes ? | **Agence nationale de la cohésion des territoires**

<sup>211</sup> • Immobilier : les seniors ont aussi leur mot à dire | **Bienvenue sur Caf.fr**

<sup>212</sup> • Union sociale pour l'habitat, **Panorama des solutions alternatives d'habitat à destination des seniors**, mars 2023

<sup>213</sup> • Voir à ce propos la "Fabrique prospective" de l'ANCT intitulée « Dans un monde en transition, être senior demain dans une petite ville »

<sup>214</sup> • **Habitat Participatif France : Actions Seniors**

<sup>215</sup> • Réseau des opérateurs fonciers, Colloque national : "Quelles réponses foncières pour accompagner le commerce de demain?", 22 octobre 2021

<sup>216</sup> • La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises. La définir, la mesurer, la qualifier pour mieux la combattre

<sup>217</sup> • Entretien le 11/04 avec Françoise BAILLY, VP aménagement, PLUI, Habitat et gens du voyage à Agglopolys

<sup>218</sup> • <https://www.basecommune.com/index.php>

<sup>219</sup> • Base Commune, **brochure de présentation**, 2023

<sup>220</sup> • Entretien le 12/04/2023 avec Rémi LEYNAUD, Directeur Habitat-Hygiène à la ville de Roubaix

<sup>221</sup> • <https://www.roubaixshopping.com/plan-daction/>

<sup>222</sup> • **Zone UF du PLU - zone urbaine d'équipement du Plan Local d'Urbanisme**

<sup>223</sup> • **Dispositif de reconquête commerciale en milieu rural - Appel à projets | entreprises.gouv.fr**

<sup>224</sup> • Conseil d'analyse économique, **Fo-cus n°95, "Petits commerces : un panorama en demi-teinte"**, mai 2023

<sup>225</sup> Insee, Dossier "Les entreprises en France", **Des commerces moins accessibles dans les espaces périurbains**,

<sup>226</sup> • *Ibid.*, page 29

<sup>227</sup> • **La Banque des Territoires et la Fédération des EPL lancent le « Réseau national des foncières de redynamisation 11ème atelier du réseau national des foncières de redynamisation**

<sup>228</sup> • **Dispositif de reconquête commerciale en milieu rural - Appel à projets | entreprises.gouv.fr**

<sup>229</sup> • Construction 21, **Dossier - Intensifier les usages des mètres carrés de nos villes**

<sup>230</sup> • Réseau des agences d'urbanisme des

Hauts-de-France, **Vers un référentiel « rev3 et urbanisme »**, septembre 2019

<sup>231</sup> Institut Paris Région, **Note rapide Territoires**, n° 952, "Urbanisme transitoire, une pratique qui se pérennise", septembre 2022

<sup>232</sup> • *Ibid.*

<sup>233</sup> • PUCA - Territoires Pilotes de Sobriété Foncière, **ATLAS DU FONCIER INVISIBLE**

<sup>234</sup> • **BIMBY : "Beauty In My Back Yard"**

<sup>235</sup> • Villes Vivantes, Ville de Périgueux, **Guide BIMBY**

<sup>236</sup> • **Dixit.net**, Périgueux construit dans ses jardins

<sup>237</sup> • *Ibid.*

<sup>238</sup> • David Miet, Villes Vivantes - Guide : **Le plus beau métier du monde : créer une alternative à la promotion immobilière**, 9 janvier 2023

<sup>239</sup> La Gazette des communes, "La construction de logements dans les jardins **gagne du terrain**", 13 septembre 2022

<sup>240</sup> • Entretien réalisé le 13 avril 2023 avec le service aménagement de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

<sup>241</sup> • Voir la nomenclature de l'artificialisation des sols établie par le décret n°2023-1096 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

Fondation pour la Nature et l'Homme, **Améliorer le suivi de l'artificialisation par une évaluation scientifique de la qualité écologique des sols**, juillet 2023

<sup>242</sup> • Territoires Pilotes de Sobriété Foncière, **Grand Poitiers Communauté Urbaine - Synthèse de la démarche**, juillet 2023, pages 15-16

<sup>243</sup> • **PLF 2024, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État**, octobre 2023

**PLF 2024, Documents budgétaires : 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires**

<sup>244</sup> • Aides-territoires : recherche des aides à l'ingénierie à destination des communes proposées par les conseils régionaux, dans les domaines suivants : bâtiment et construction, foncier, friches, logement et habitat. Lien : **Résultats de la recherche**

<sup>245</sup> • **Financer et accompagner l'investissement des villes moyennes du Grand Est | Aides-territoires**

<sup>246</sup> • Cf. Illustration produite par Villes Vivantes ci-contre : <https://www.vivantes.fr/modeles/bimby/>

<sup>247</sup> • Didier Mignery, Constructif, **Développer la surélévation**, 2020, n°57, pages 38 à 42

<sup>248</sup> • Guémar, C. (2021). Les contraintes juridiques liées à la prise en compte de la densification dans les documents d'urbanisme. Dans I. Maleyre & G. Audrain-Demey (dir.), L'impact de la densification de l'espace urbain sur l'immobilier. Mis en ligne le 20 décembre 2021, Cahiers ESPI2R, consulté le 16 janvier 2024. URL : <https://www.cahiers-espi2r.fr/467>

<sup>249</sup> • **Article 61 - LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1)**

<sup>250</sup> • Ademe, Faire la ville dense, durable et désirable, octobre 2022, page 49

<sup>251</sup> • **Décret n° 2023-173 du 8 mars 2023 pris pour l'application des articles L. 152-5-2 et L. 151-28**

du code de l'urbanisme et modifiant les critères d'exemplarité énergétique et d'exemplarité environnementale définis aux articles R. 171-1 à R. 171-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>252</sup> • Upfactor, **La fiche gonogo : outil d'analyse du potentiel de surélévation d'un bâtiment - Upfactor**

<sup>253</sup> • Upfactor, "La sur-élévation, à quelle échelle?"

<sup>254</sup> • **Journal 20h France 21/03/2023** : reportage sur Upfactor, surélévation et rénovation d'immeuble

<sup>255</sup> • Entretien avec Didier Mignery, fondateur et président d'Upfactor, le 21 novembre 2022

<sup>256</sup> • **Article 1383 - Code général des impôts - Légifrance**

<sup>257</sup> • **AUREP, Impôt sur les plus-values immobilières**, 8 juin 2021

<sup>258</sup> • **Le Monde, "Surélever les logements, la solution qui séduit les élus"**, publié le 23 mars 2023

<sup>259</sup> • <https://www.villesavivre.fr/classesments/densite-de-population/grandes-villes/>

<sup>260</sup> • **Connaître l'évolution du climat à Paris et ses conséquences**

<sup>261</sup> • Effet dit de "canyon urbain" <https://o-immobilierdurable.fr/wp-content/uploads/2021/06/2-FAvoriser-la-circulation-de-lair.pdf>

<sup>262</sup> • Ademe, Faire la ville dense, durable et désirable, octobre 2022, page 24

<sup>263</sup> • Métropole du Grand Lyon, **Dossier de presse "Surélever pour mieux loger"**, 23 mars 2023

<sup>264</sup> • Actulion, **Surélever des immeubles, densifier : le Grand Lyon rame pour faire du logement social**, 8 avril 2022

<sup>265</sup> • Géraldine Boucher-Blancou, avec la contribution de Didier Mignery, **La surélévation des bâtiments**, Editions Le Moniteur, janvier 2023

<sup>266</sup> • **Comment transformer un terrain agricole en terrain de loisir ? | MA-PROPRIETE.FR**

<sup>267</sup> • Réseau rural Bretagne, **démarche d'installation d'un habitat léger ou « réversible »**

<sup>268</sup> • **Mooc Hameaux-Légers** : s'intaller en habitat réversible

<sup>269</sup> • Par exemple dans le cadre d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) définis dans les plans locaux d'urbanisme, à l'intérieur des zones agricoles et naturelles. Cf. Fiche MTECT : **Constructibilité en zones agricole et naturelle**

<sup>270</sup> • Sylvain Grisol, **Manifeste pour un urbanisme circulaire** : pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville, Editions Apogée, janvier 2021

<sup>271</sup> • Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine, **URBANISME ET SANTÉ. DÉSORMAIS INDISSOCIABLES!**

<sup>272</sup> • **Article 222 - LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1) - Légifrance**

<sup>273</sup> • **Projet de décret précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme**

<sup>274</sup> • **Cartofriches recense 9 697**

friches au 25 octobre 2023.

<sup>275</sup> • Aucaeme Caen Normandie, **Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain**, juin 2016

<sup>276</sup> • **Fonds vert | Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires**

<sup>277</sup> • Mission 380 du budget de l'État "Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires". Budget général | [budget.gouv.fr](http://budget.gouv.fr)

<sup>278</sup> • **Présentation des crédits et des dépenses fiscales de la mission 380 "Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires"** | [budget.gouv.fr](http://budget.gouv.fr)

<sup>279</sup> • **Le Fonds Vert va être réduit de 400 M€ en 2024 dans le cadre du plan d'économies de l'État**

<sup>280</sup> • **Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits - Légifrance**

<sup>281</sup> • France Stratégie, Jean Pisanı-Ferry et Selma Mahfouz, **Les incidences économiques de l'action pour le climat**, mai 2023, page 15

<sup>282</sup> • Pour des projets de plus de 4 ha de friches

<sup>283</sup> • **SCET - ESSEC, « Zéro artificialisation nette : quels modèles économiques pour les EPL d'aménagement ? »**, octobre 2023

<sup>284</sup> • *Ibid.*, page 79

<sup>285</sup> • **L'Alsace, Diaporama. La friche Ameco de Kingersheim. L'histoire méconnue d'un site industriel en reconversion**, 13 mars 2023

<sup>286</sup> • **Kingersheim : lancement de la reconversion de la friche industrielle AMECO en nouveau lieu de vie**

<sup>287</sup> • **Soutenir l'ingénierie des collectivités pour leurs projets de transition écologique | Aides-territoires**

<sup>288</sup> • La loi climat et résilience du 22 août 2021 disposait que les SCoT et PLUI / cartes communales modifiés ou révisés devraient entrer en vigueur respectivement cinq et six ans au plus tard après la promulgation de la loi. La loi du 20 juillet 2023 a repoussé de 6 mois les délais prévus pour les SCoT et les PLUI / cartes communales.

<sup>289</sup> • **Renaturer les villes (2022) - ARB**, page 11

<sup>290</sup> • **Trame verte et bleue | Ministères Écologie Énergie Territoires**

<sup>291</sup> • MNHN-OFB, Sordello et al., **Les déplacements des espèces volantes : vers la mise en œuvre d'une « Trame aérienne » dans le cadre de la politique TVB**, juin 2022

<sup>292</sup> • **Société française d'écologie, R72 : Trame verte, trame bleue et autres trames, par Romain Sordello - sfecologie.org**, mai 2017

<sup>293</sup> • **Notre Affaire à Tous, Un climat d'inégalités : les impacts inégaux du dérèglement climatique en France**, 2020

<sup>294</sup> • Agence européenne pour l'environnement, **Who benefits from nature in cities? Social inequalities in access to urban green and blue spaces across Europe**, Février 2022

<sup>295</sup> • **Mediapart, Inégalités climatiques : comment les riches accaparent les espaces verts**, 12 août 2023

<sup>296</sup> • **Dixit.net, Faire la ville nature**, 2 octobre 2019

<sup>297</sup> • **Soutenir l'ingénierie des collectivités pour leurs projets de transition écologique | Aides-territoires**

<sup>298</sup> • **Chiffres clés du logement social - Edition nationale 2022 | L'Union sociale pour l'habitat (union-habitat.org)**

<sup>299</sup> • **MTECT, Observatoire national de la rénovation énergétique, "Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2023"**, novembre 2023

<sup>300</sup> • **Artificialisation des sols : Jean-Luc Moudenc alerte sur le logement social | Les Echos**

<sup>301</sup> • **Comité pour l'économie verte, Les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic**, 2019, page 13

<sup>302</sup> • **Chiffres clés du logement social - Edition nationale 2022 | L'Union sociale pour l'habitat (union-habitat.org)**

<sup>303</sup> • **Objectif ZAN : la révolution culturelle est en cours | L'Union sociale pour l'habitat (union-habitat.org)**

<sup>304</sup> • Insee, **Références, Les acteurs économiques et l'environnement - Edition 2017, "Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013"**, décembre 2017

<sup>305</sup> • **Cerema - Union sociale pour l'habitat, "Mesure de l'artificialisation induite par le logement social : expérimentation en région Hauts-de-France"**, juin 2023

<sup>306</sup> • **Fondation Abbé Pierre, 29ème rapport sur le mal-logement en France**, 2024.

<sup>307</sup> • **Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (no 1359) Amendement n°333 - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)**

<sup>308</sup> • **Hausse de 3 % du taux du Livret A : le Mouvement Hlm prend acte d'une décision équilibrée | L'Union sociale pour l'habitat (union-habitat.org)**

<sup>309</sup> • **28ème Rapport sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2023** [REML2023.WEB\\_DEF.pdf](https://www.fondation-abbepierre.fr/) (fondation-abbepierre.fr)

<sup>310</sup> • **Les propositions des Assises du foncier de l'USH pour ne pas sacrifier... (aeinfo.fr)**

<sup>311</sup> • [https://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche\\_emplacements\\_reserves\\_v1\\_de74e8f.pdf](https://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_emplacements_reserves_v1_de74e8f.pdf)

<sup>312</sup> • **Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 - Les acteurs économiques et l'environnement | Insee**, page 83

<sup>313</sup> • **Rapport Rebsamen - Commission pour la relance durable de la construction de logements - Tome 1 | gouvernement.fr**, septembre 2021

<sup>314</sup> • Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires,

estimée en euros par m<sup>2</sup> habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie ainsi que la taxe d'habitation.

<sup>315</sup> • **Insee, « Les conditions de logement en France »**, édition 2017.

<sup>316</sup> • **Fondation Abbé Pierre, 29ème rapport sur le mal-logement**, 2024

<sup>317</sup> • **CGDD, Compte du logement 2022**, septembre 2023

<sup>318</sup> • **Louer solidaire et sans risque - Ville de Paris**

<sup>319</sup> • **Encadrement des loyers : la Fondation Abbé Pierre publie son 3e baromètre**

<sup>320</sup> • **Transition écologique et logement pour tous : rendre l'équation possible - Politique du logement.com**

<sup>321</sup> • **Notaires de France, Etudes statistiques immobilières, "Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplé entre 2000 et 2018"**, avril 2020

<sup>322</sup> • **CESE, Les avis du CESE, "Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?"**, mars 2017, page 144

<sup>323</sup> • Respectivement régies par les articles 1605, nonies et 1529 du Code général des impôts

<sup>324</sup> • **DGFP (2023) « Liste indicative des communes et EPCI qui ont institué la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains non destinés à la construction »**

<sup>325</sup> • **CESE, Les avis du CESE, "Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?"**, janvier 2023

<sup>326</sup> • **Projet de loi de finances pour 2024 (no 1680) Amendement n°1-CD162 - Assemblée nationale**

<sup>327</sup> • **Projet de loi de finances pour 2024 (no 1680) Amendement n°1-3000 - Assemblée nationale**

<sup>328</sup> • **Projet de loi de finances pour 2024 (no 1680) Amendement n°1-4283 - Assemblée nationale**

<sup>329</sup> • **LOI n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (1) - Légifrance**, voir Article 9, I, B. Voir également article 150 VE du CGI.

<sup>330</sup> • **Cerema, La grande opération d'urbanisme (GOU) | Outils de l'aménagement**

<sup>331</sup> • **Les Assises du foncier : Propositions sur l'accès au foncier pour la production de logements abordables - Repères, n°94 | L'Union sociale pour l'habitat**

<sup>332</sup> • *Ibid.*

<sup>333</sup> • **Fondation Abbé Pierre, 29e rapport sur l'état du mal-logement en France**, 2024

<sup>334</sup> • La charge foncière correspond au coût total d'acquisition d'un terrain et comprend : le prix du foncier brut, les frais liés à l'acquisition et à la viabilisation du terrain (ex : développement des réseaux) et le cas échéant à la dépollution

<sup>335</sup> • **Les Assises du foncier : Propositions sur l'accès au foncier pour la production**



de logements abordables - Repères n°94 | L'Union sociale pour l'habitat, page 38

<sup>334</sup> • Statut créé par l'article 164 de la loi ALUR du 24 mars 2014

<sup>335</sup> • Le BRS est un type de contrat créé par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016, prise sur le fondement de l'article 94 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

<sup>336</sup> • Pour comprendre les enjeux du bail réel solidaire (BRS) - Politique du logement.com

<sup>337</sup> • Tout sur le BRS : bail réel solidaire | Bouygues Immobilier

<sup>338</sup> • Les plafonds de revenus PSIA/BRS revalorisés, fortement au 1er janvier 2024 | Les COOP' HLM

<sup>339</sup> • Arrêté du 11 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'application des dispositions de la sous-section 2 bis relative aux prêts conventionnés pour des opérations de location-accession

à la propriété immobilière - Légifrance

<sup>340</sup> • Plafonds de ressources HLM 2024 - Logement social

<sup>341</sup> • Cour des Comptes, Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution, Octobre 2022

<sup>342</sup> • Voir à ce propos la "Fabrique prospective" de l'ANCT intitulée « Dans un monde en transition, être sénior demain dans une petite ville »

<sup>343</sup> • Habitat Participatif France : Actions Seniors

<sup>344</sup> • PLF 2024, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'état, octobre 2023

PLF 2024, Documents budgétaires : 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires

<sup>345</sup> • Aides-territoires : recherche des aides à l'ingénierie à destination des communes proposées par les conseils régionaux, dans les domaines suivants : bâtiment et construction, foncier, friches, logement et habitat. Lien : Résultats de la recherche

<sup>346</sup> • Financer et accompagner l'investissement des villes moyennes du Grand Est | Aides-territoires

<sup>347</sup> • Soutenir l'ingénierie des collectivités pour leurs projets de transition écologique | Aides-territoires

<sup>348</sup> • La charge foncière correspond au coût total d'acquisition d'un terrain et comprend : le prix du foncier brut, les frais liés à l'acquisition et à la viabilisation du terrain (ex : développement des réseaux) et le cas échéant à la dépollution

<sup>349</sup> • Les Assises du foncier : Propositions sur l'accès au foncier pour la production de logements abordables - Repères n°94 | L'Union sociale pour l'habitat, page 38

<sup>350</sup> • FNSafer, Le prix des terres : l'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2021, mai 2022

<sup>351</sup> • Ibid.

<sup>352</sup> • Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires - Sénat

- **Auteurs :** Rémi Guidoum (FNH) ; Maïder Olivier (FAP) ; Sophie Kraus (FNH)
- **Avec les contributions de :** Thomas Uthayakumar (FNH) ; Manuel Domergue (FAP) ; Hélène Denise (FAP)
- **Maquette :** Sophie Lépinay (FNH)
- **Illustrations :** Dédalles Illustration
- **Photos :** iStock, unsplash, villages vivants, Hameaux Légers

## REMERCIEMENTS

- Nous remercions l'ensemble des collectivités territoriales – élu.e.s et services – qui ont bien voulu échanger avec nous et apporter leurs éclairages concernant les enjeux sociaux de la mise en œuvre du ZAN sur leur territoire. Leurs témoignages font l'originalité et la richesse de ce rapport.
- Nous remercions l'ensemble des acteurs (parlementaires, réseaux d'élus locaux, administration centrale, établissements publics fonciers, architectes, urbanistes, associations et entreprises, chercheurs) qui ont bien voulu partager leurs réflexions au cours de la première phase de cette étude. Leurs apports passionnants ont constitué la base de nos questionnements.
- Merci également aux experts qui ont accepté de partager leurs remarques et réflexions précieuses à mi-parcours de l'étude. Elles ont permis de préciser utilement les questions à approfondir au cours de la phase "étude de cas".
- Un grand merci à nos partenaires du comité de pilotage pour leur soutien et leur accompagnement tout au long du projet : Office Français de la Biodiversité, ADEME, Caisses des Dépôts. Merci également au Fonds de dotation Domorrow pour son soutien.



DOMORROW

- Merci enfin à Amandine Lebreton (Pacte du Pouvoir de Vivre), qui a imaginé et initié ce projet d'étude en partenariat entre la Fondation pour la Nature et l'Homme et la Fondation Abbé Pierre.



Reconnue d'utilité publique, apaisante et non-confessionnelle, la Fondation pour la Nature et l'Homme œuvre depuis 1990 pour que les solutions écologiques deviennent la norme de nos vies, sans laisser personne de côté. En plaçant l'humain au cœur de ses actions, elle lève les blocages économiques, politiques, psychologiques et sociaux qui entravent cet horizon, seul choix d'avenir.

Pour y parvenir, la Fondation démontre qu'agir pour le climat et la biodiversité est dans l'intérêt de tous. Avec son conseil scientifique et ses partenaires, elle propose à celles et ceux qui ont le pouvoir d'agir, des décideurs politiques aux acteurs économiques en passant par les citoyens, des solutions qui concilient les impératifs de la planète et les besoins humains. L'exigence dans l'action, la co-construction, la solidarité et le dialogue avec tous sont les fondamentaux de sa méthode.

[www.fnh.org](http://www.fnh.org)



La Fondation Abbé Pierre, laïque, non partisane et indépendante, lutte depuis plus de 30 ans pour que toute personne ait accès à un logement digne et décent, sans condition. Dans son combat contre la grande précarité, elle accueille des personnes sans-abri dans plus de 30 structures réparties sur tout le territoire ; elle leur permet également de se reconstruire dans plus de 40 Pensions de famille ; chaque année, elle finance plus de 800 projets conduits par 600 associations de lutte contre la pauvreté ; enfin, elle met tout en œuvre pour peser sur le débat public en interpellant les acteurs politiques et en proposant des solutions pour éradiquer les fléaux du mal-logement et de la grande exclusion. Elle a été reconnue d'utilité publique en 1992.

[www.fondation-abbé-pierre.fr](http://www.fondation-abbé-pierre.fr)