



CONNAISSANCE
DU TERRITOIRE
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

2024

L'analyse

Les Fabriques de la Connaissance

Fiscalité et foncier : qui détient les zones à enjeux de la région ?



Un partenariat Région Provence-Alpes-Côte d'Azur – Etablissement
d'enseignement supérieur et de recherche

VOLET 1.

Structure locale de la propriété foncière en contexte ZAN : quelle répartition et quelles variations entre territoires locaux ?

Alors que l'ouverture des bases de données publiques sur la propriété foncière s'est élargie de manière inédite depuis cinq ans avec la mise à disposition de bases sur les transactions telles que DV3F (Casanova, Boulay, Coulon 2019), la diffusion du cadastre ou de la propriété des personnes morales, la connaissance de la structure de la propriété demeure limitée pour deux principales raisons. Premièrement, les bases de données disponibles n'offrent pas une couverture complète de l'information sur la propriété, plusieurs champs demeurent mal connus comme par exemple les bénéficiaires des SCI, les bâtiments publics etc. Deuxièmement, la connaissance de l'intégralité du patrimoine foncier et immobilier des propriétaires est restée longtemps sous-estimée en raison d'un problème de structuration des données à l'échelle départementale qui avait notamment pour effet de sous-estimer la multipropriété (Lei et al., 2014). Piketty (2019) affirme en ce sens que « le retour d'une très forte concentration de la propriété, doublée d'une grande opacité financière, est l'une des caractéristiques majeures du régime inégalitaire néopropriétaire mondial en ce début de XXI^{ème}. ». Or, la mise en transparence de la structure locale de la propriété est une information cruciale dans la mesure où elle renseigne sur la répartition du capital économique (potentiel) associé aux marchés fonciers-immobiliers. C'est aussi une information cruciale parce qu'elle renseigne sur les pouvoirs d'aménagement et de négociation des propriétaires. Ce deuxième aspect revêt une importance toute particulière dans le contexte du « zéro artificialisation nette » inscrit dans la loi Climat et Résilience de 2021. La réduction ainsi que la redéfinition des droits à construire produit une réaffectation de valeur économique potentielle (tant que le bien n'est pas effectivement mis sur le marché) qui est variablement favorable aux différents propriétaires fonciers. Or, la séquence législative du ZAN, amorcée en 2021 a connu de nombreux aléas législatifs, en partie liés à des opérations de lobbying en contestation de la loi et en partie liés à des instabilités institutionnelles.

A l'heure où ce rapport est rédigé, la mise en œuvre effective de la loi ZAN, de même que ses modalités d'application ne sont toujours pas stabilisés. En effet, la proposition de loi TRACE prône en particulier une redéfinition de l'objectif fixé à l'article 191 de la loi Climat et résilience par la suppression de l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espace sur la décennie 2021 – 2031 par rapport à la décennie précédente. Les mécanismes envisagés sont susceptibles de diminuer le degré de contrainte pesant sur les collectivités et de retarder à 2036 la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

Cette étude fait donc le choix de proposer un éclairage de la structure locale de la propriété avant le ZAN et après le ZAN en optant pour une configuration « d'après ZAN » formalisée dans le cadre d'un scénario fictif. Ce scénario fait l'hypothèse d'une réduction de l'offre foncière au sein des emprises déjà urbanisées. Pour ce faire, une méthodologie en deux temps a été élaborée. Un premier protocole permet de mesurer la structure de la propriété pour tout le territoire français, et intègre la correction de mesure de la multipropriété. Un second protocole permet de mesurer le gisement foncier. Le croisement des deux informations permet de livrer une connaissance fine et localisée de la structure

locale de la propriété avant ZAN et dans le cadre du scénario ZAN (gisement foncier dans les tissus urbains existants).

La première partie présente les données et la méthodologie de l'étude. La deuxième partie expose les résultats sur la structure locale de la propriété avant le ZAN et dans le cadre du scénario ZAN, au sein de quatre périmètres, la Région et les trois agglomérations d'Aix-Marseille, d'Avignon et de Gap, afin d'estimer les variations de la structure locale de la propriété dans différents contextes régionaux. Une troisième partie donne à voir la répartition de la propriété foncière publique dans la région avant le ZAN et dans le cadre du scénario du ZAN, afin d'apprécier les possibilités d'intervention de la puissance publique sur le territoire.

Méthodologie de l'étude : mesurer la structure de la propriété foncière

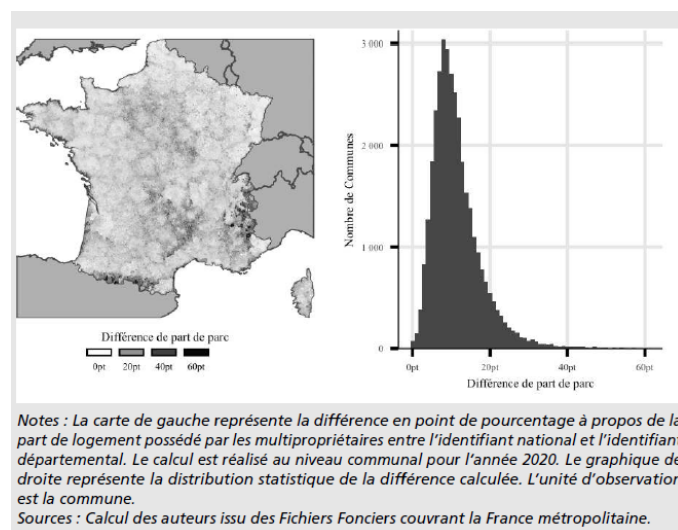
Apport de l'identifiant unique propriétaire pour mesurer les patrimoines nationaux dans les Fichiers Fonciers

Parmi les données disponibles pour renseigner la répartition du patrimoine foncier et immobilier des ménages, deux sources principales coexistent : les données issues d'enquêtes statistiques et les données d'origine fiscale. Seule la seconde source, les Fichiers Fonciers de la DGFIP-DGALN-CEREMA, est exhaustive, exploitable pour des études longitudinales et caractérise le patrimoine foncier. Les Fichiers Fonciers recensent annuellement l'ensemble des droits de propriété au 1er janvier depuis 2009. L'exhaustivité de ces données, que ce soit à propos des propriétaires, des locaux ou des parcelles cadastrales, vient du caractère universel de la taxe foncière (hors acteurs publics non assujettis) dont ces données sont issues. Les principales informations qu'elles contiennent portent sur les caractéristiques des propriétés (foncières ou immobilières), utiles par ailleurs pour déterminer la valeur de la taxe foncière, sur la localisation spatiale à une échelle fine (la parcelle cadastrale), et sur la nature du droit de propriété (pleine propriété, usufruit, nue-propriété), de même que la qualité du propriétaire (personne morale ou physique).

Pour autant, la construction de ces données présente des limites pour analyser les patrimoines nationaux des propriétaires. Cet enjeu méthodologique a fait l'objet d'une publication académique dont les principaux enseignements sont restitués ci-après. « L'exploitation des [Fichiers Fonciers] pour analyser la distribution des patrimoines au niveau individuel est limitée, comme l'ont montrées de précédentes exploitations des données fiscales (Casanova, 2017 ; André et Meslin, 2021). L'identification unique des propriétaires n'est en effet pas garantie à la fois dans une approche statique et dans une approche dynamique. Ce problème est lié au fait que les Fichiers Fonciers sont une agrégation de fichiers fiscaux conçus à l'échelle départementale. Le département constitue la maille géographique de référence pour la construction de l'identifiant propriétaire, ce qui introduit un biais sur le décompte du nombre de biens détenus par un propriétaire lorsque ces biens sont situés dans deux départements distincts. Les données sources sous-estiment donc le nombre de logements possédés par propriétaire en ne comptabilisant pas le patrimoine extra-départemental des multipropriétaires. De plus, lorsqu'un propriétaire change de département de résidence entre deux millésimes, celui-ci est affecté d'un nouvel identifiant sans possibilité de lier les identifiants entre les deux millésimes.

Pour améliorer la connaissance de la distribution du patrimoine immobilier et foncier, il est nécessaire de corriger l'erreur structurelle des données fiscales. Nous construisons un identifiant² propriétaire unique au niveau national basé sur l'état civil ainsi qu'une vérification empirique de la qualité de l'identifiant construit. [...]

L'implémentation de l'identifiant unique propriétaire au sein de l'ensemble des millésimes des Fichiers Fonciers permet d'identifier de manière invariante les propriétaires et les logements sur les dix millésimes de données (2011-2020). Alors que l'identifiant actuellement disponible recense 55 659 631 propriétaires physiques sur la période, nous estimons que le nombre corrigé est égal à 41 367 059 propriétaires fonciers ou immobiliers, soit une correction de 25,7 % du nombre d'identifiants propriétaires. En comparant la distribution des portefeuilles de biens de chaque propriétaire avant et après correction (calculée à partir du nombre de droits de propriété associés à chaque propriétaire), on constate que le nombre de monopropriétaires est surestimé avec l'identifiant départemental et logiquement, que le nombre de multipropriétaires est sous-estimé. En outre, dans une approche longitudinale, il permet de corriger le nombre de nouveaux propriétaires apparaissant chaque année. Estimés entre 1,4 et 1,8 million par année par les identifiants départementaux, il passe à 0,8 et 1,1 million lorsque l'estimation se fonde sur l'identifiant unique propriétaire. Ainsi, environ 4 propriétaires sur 10 désignés comme étant de nouveaux propriétaires à partir de l'identifiant départemental étaient préalablement propriétaires. Ces résultats illustrent l'apport significatif de l'identifiant propriétaire unique » (Lei, Casanova Enault, Peris, Bocquet 2024).



Source : Lei et al. 2024

Figure 1. Correction spatiale de l'erreur liée à l'identifiant propriétaire

Dans le cadre de cette étude, le patrimoine des propriétaires physiques est ainsi analysé sur la base de l'exploitation de l'identifiant unique propriétaire national.

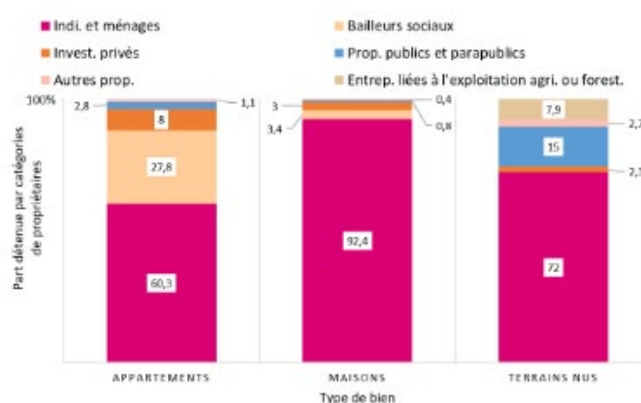
Méthode de calcul de la (multi)propriété

Il est rare qu'un lien unisse un bien à un seul propriétaire. On rencontre le plus souvent le cas où un bien est détenu par plusieurs propriétaires. Or, en France la quotité de propriété détenue par chaque ayant droit n'est pas connue ce qui implique de faire des hypothèses sur leur répartition. Dans cette étude, le choix est fait de mesurer la part de quotité de propriété détenue par chaque catégorie de propriétaire afin de tenir compte de l'ensemble des profils des propriétaires présents sur un territoire donné.

Typologie de propriétaires

La structure locale de la propriété se définit selon quatre principales dimensions (Casanova Enault, Bocquet, Boulay, 2023): la distribution de la propriété entre toutes les catégories de propriétaires (1), leurs logiques de localisation propres (2), la valorisation financière de leur patrimoine (3) et enfin, la concentration de la propriété au sein de chacune de ces catégories (4). Nous cherchons ici à mettre en transparence les deux premières dimensions de la structure locale de la propriété.

Dans une étude récente (Casanova, Bocquet, Boulay, 2023), qui nous sert de point de référence dans cette présente étude, nous avons publié de manière inédite les grandes tendances de la structure de la propriété en France à l'échelle des aires urbaines.



Source : Fichiers Fonciers - Casanova, Bocquet, Boulay, 2023, *Journal of urban affairs*¹

Figure 2. La répartition de la structure de la propriété en France (83 FUA, en %)

La figure 2, issue de cette étude, montre que les individus et les ménages, en qualité d'occupants ou de bailleurs, sont de très loin les premiers propriétaires fonciers- immobiliers. Cette catégorie de propriétaires possède 60,3% de la surface habitable totale des appartements, 92,4% de celle des maisons et 72% de la superficie totale des terrains nus. Les bailleurs sociaux et les propriétaires publics sont également des propriétaires non négligeables d'appartements et de terrains nus. En comparaison, les investisseurs privés, pourtant généralement mis en avant dans la majorité des publications internationales, possèdent une faible part de la surface du parc foncier-immobilier : seulement 8% pour les appartements, 3% pour les maisons et 2,3% pour les terrains nus. Un second résultat important de cette étude est que bien que la part du parc foncier-immobilier détenue par une catégorie de propriétaires puisse sensiblement varier d'une ville à l'autre, la structure de propriété foncière-immobilière varie relativement peu entre villes. Cette faible variabilité tient avant tout au poids de la catégorie des individus et ménages dans la structure de propriété foncière-immobilière : largement majoritaire, elle est également celle qui, parmi toutes les catégories de propriétaires, voit sa part varier le plus faiblement d'une agglomération à l'autre. Un dernier résultat met en évidence que les différentes catégories de propriétaires détiennent des patrimoines fonciers-immobiliers dont la valeur peut être fortement différenciée à l'échelle intra-agglomération : certains acteurs détiennent ainsi des biens localisés dans des communes particulièrement valorisées tandis que d'autres voient leur

¹ Ce graphique est extrait d'une note de la chaire GIF qui fait la synthèse de la publication académique. URL : <https://chairegif.univ-avignon.fr/2023/10/03/publication-de-la-premiere-note-de-la-chaire/> 4

patrimoine structurellement localisé dans des communes faiblement cotées. De ce point de vue, la valeur du patrimoine des acteurs publics et des investisseurs privés est ainsi très proche.

Dans cette étude qui porte exclusivement sur la propriété foncière et ses enjeux en contexte ZAN, une nouvelle typologie de propriétaires est réalisée. Elle s'appuie sur **deux opérations de catégorisations** distinctes. La première opération de catégorisation différencie **les propriétaires autres que les personnes physiques** (catégorisées à part), et a pour but de réduire aux principaux types de propriétaires, les 123 catégories qui composent la nomenclature de la variable² des Fichiers Fonciers. La taille du patrimoine et le statut du propriétaire sont deux critères principaux pris en compte.³ Cette opération aboutit à la différenciation de **6 catégories** de propriétaires :

- Les bailleurs sociaux
- Les acteurs publics qui sont déclinés en trois sous-catégories :
 - L'Etat
 - Les communes et intercommunalités
 - Les autres acteurs publics et parapublics (les Etablissements Publics Fonciers par exemple)
- Les investisseurs privés (les promoteurs par exemple)
- Les propriétaires ruraux (exploitants agricoles par exemple)
- Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI)
- Autres

La catégorie « Autre » regroupe :

- des propriétaires dont la désignation est imprécise dans les Fichiers Fonciers telle que « personne morale autre »,
- les propriétaires désignés comme relevant de la sphère « culturelle », qui sont très peu nombreux,
- les propriétaires désignés comme étant des « entreprises », qui sont très peu nombreux,
- les copropriétés, catégorie qui nécessitera de futures investigations pour contrôler les types de parcelles concernées.

La seconde opération de catégorisation différencie **les propriétaires personnes physiques** en fonction de la taille de leur patrimoine. Pour ce faire, nous considérons la mesure de la multipropriété à l'échelle de l'individu et non du ménage. Plusieurs travaux d'économie ont en effet mis en évidence

² https://datafoncier.cerema.fr/sites/datafoncier/files/inline-files/fiche_23_catpro3.pdf

³ Les droits de propriété de plein nom, d'usufruit et de nue-propriété sont pris en compte dans l'étude. Certains droits gestionnaires associés à des biens doivent faire l'objet d'approfondissement de recherche pour raffiner nos analyses.

l'individualisation croissante des patrimoines immobiliers (Frémeaux, Leturcq., 2020), justifiant ainsi de la pertinence de ce choix. Cette opération aboutit à la différenciation de **trois catégories** de propriétaires :

- Les personnes physiques détenant une seule unité foncière (« mono foncier »)
- Les personnes physiques détenant un logement et une seule unité foncière (« mono foncier / mono immo »)
- Les personnes physiques qui relèvent de deux cas à savoir qu'ils sont soit détenteurs d'une seule unité foncière et de plusieurs logements, soit l'inverse (« Soit mono foncier et multi immo, Soit multi foncier et mono immo »)

La tableau 1 ci-dessous représente de manière synthétique la composition des patrimoines des multipropriétaires.

Nb Logements Nb fonciers	0	1	> 1
0			
1	mono foncier	mono foncier / mono immo	Soit mono foncier et multi immo Soit multi foncier et mono immo
>1			

Tableau 1. Catégorisation des multipropriétaires

Pour établir cette typologie, notre méthode repose sur l'exploitation d'une variable des Fichiers Fonciers disponible dans la base depuis 2018.

Variable	Désignation et table des Fichiers Fonciers	Modalités ou unité
Catpro3 (table propriétaire)	Classification de personne morale niveau 3	121 catégories de niveau 3

Source : CEREMA

Tableau 2. Variable des Fichiers Fonciers utilisée pour la typologie

Sélection du gisement foncier (2023)

L'**unité foncière (UF)**, qui constitue l'unité de référence dans notre étude, désigne un « îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision. Une unité foncière ne peut pas être à cheval sur deux communes et ne peut pas être coupée par une route. Un cas fréquent d'unité foncière est une maison avec son jardin. La maison est sur une parcelle et le jardin sur une autre parcelle de même propriétaire » (CEREMA). Cette unité présente l'intérêt supérieur, vis-à-vis de la parcelle, de la cohérence du point spatial et du point de vue du statut de propriété.

Dans notre étude, nous sélectionnons les unités foncières **non bâties**, c'est-à-dire pour lesquelles aucune des parcelles de l'UF ne compte de local, qu'il soit dédié à un usage d'habitation ou d'activité économique. Cette approche conduit à sous-estimer le gisement foncier correspondant aux parcelles non bâties au sein d'une UF et qui correspondent par exemple aux jardins des maisons. Toutefois, en

raison du caractère agrégé de l'information sur le caractère bâti des UF, cette approche limite les possibles erreurs d'interprétation quant à l'identification des parcelles bâties et non bâties au sein de l'UF. En effet, comme le précise le CEREMA, « dans le cas d'une unité foncière, l'information sur le bâti est regroupée sur une seule parcelle, dite parcelle de référence. Les autres parcelles sont dites composantes ».

Variable	Désignation et table des Fichiers Fonciers	Modalités ou unité
UF (table TUP)	Unité foncière	-
nlocal	Nombre de locaux	1 à n

Source : CEREMA

Tableau 3. Les données utilisées dans les Fichier Fonciers

Elaborer un scenario Zan à partir de Corine Land Cover (2018)

En raison de l'incertitude institutionnelle et des difficultés d'opérationnalisation de la loi, la territorialisation du ZAN dans les documents règlementaires est toujours en cours d'élaboration dans une majorité de régions françaises. A l'image du reste du territoire, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte une minorité de communes et intercommunalités ayant engagé l'élaboration, la révision ou la mise en conformité de leur PLU(i) avec le ZAN. Ce sont 300 communes (sur environ 942) qui ont arrêté un document modifié entre 2021 et 2023. Cette « ZANification » des documents d'urbanisme encore incomplète, couplée à l'important délai souvent utilisé par les collectivités pour téléverser les documents sur le Géoportail de l'Urbanisme (GPU), explique que les données règlementaires sur la constructibilité des terrains ne soient pas mobilisables dans cette étude pour analyser un scénario « réaliste » du ZAN.

Ainsi l'usage de la base de données d'occupation des sols Corine Land Cover (2018) constitue une source alternative pour produire un scenario du ZAN « fictif ». En effet, les zonages correspondant au « tissu urbain continu » et au « tissu urbain discontinu » reflètent les enveloppes spatiales bâties à l'intérieur desquelles, conformément à l'esprit de la loi, seront situées l'essentiel des futures constructions. Ces zonages produisent ainsi une *proxy* de scénario ZAN, c'est-à-dire un périmètre dans lequel sera situé le futur gisement foncier constructible correspondant à la zone d'intérêt préférentielle des propriétaires et des investisseurs.

Le croisement entre les données des Fichiers Fonciers et ces données d'occupation des sols renseigne quant aux évolutions des stratégies des propriétaires en contexte de raréfaction de l'offre foncière. Cependant, l'obligation de réduction de la consommation d'espace à l'échelle nationale ne se traduit pas par une raréfaction uniforme des disponibilités en terrains constructibles. D'autre part, la base Corine Land Cover n'a pas vocation à identifier les terrains constructibles, mais bien à indiquer l'occupation des sols (en 2018, pour son dernier millésime). Sa précision implique aussi que certaines zones constructibles ne sont pas identifiées.

Cette série de limites implique, qu'à terme, il sera nécessaire de combiner les deux sources de données (GPU et CLC) pour parvenir à une cartographie nationale des secteurs dans lesquels une diminution de l'offre de terrains constructibles pourra être anticipée. Les futures versions des bases de données d'occupation des sols pourront ainsi être intégrées, telles que CLC 2025 ou l'OCSGE 2025.

Périmètre de l'étude

L'étude porte sur quatre périmètres :

- la région Provence-Alpes-Côte d’Azur
- l’agglomération d’Aix-Marseille (fusion des périmètres des Functional Urban Area– FUA - de l’OCDE et des Aires d’Attraction des Villes –AAV- de l’Insee)
- l’agglomération d’Avignon (fusion des périmètres des FUA de l’OCDE et des AAV de l’Insee)
- l’agglomération de Gap (en l’absence de périmètre FUA, le périmètre de l’AAV est retenu)

Application d’un scénario fictif du ZAN à partir de la base de données d’occupation des sols Corine Land Cover (2018)

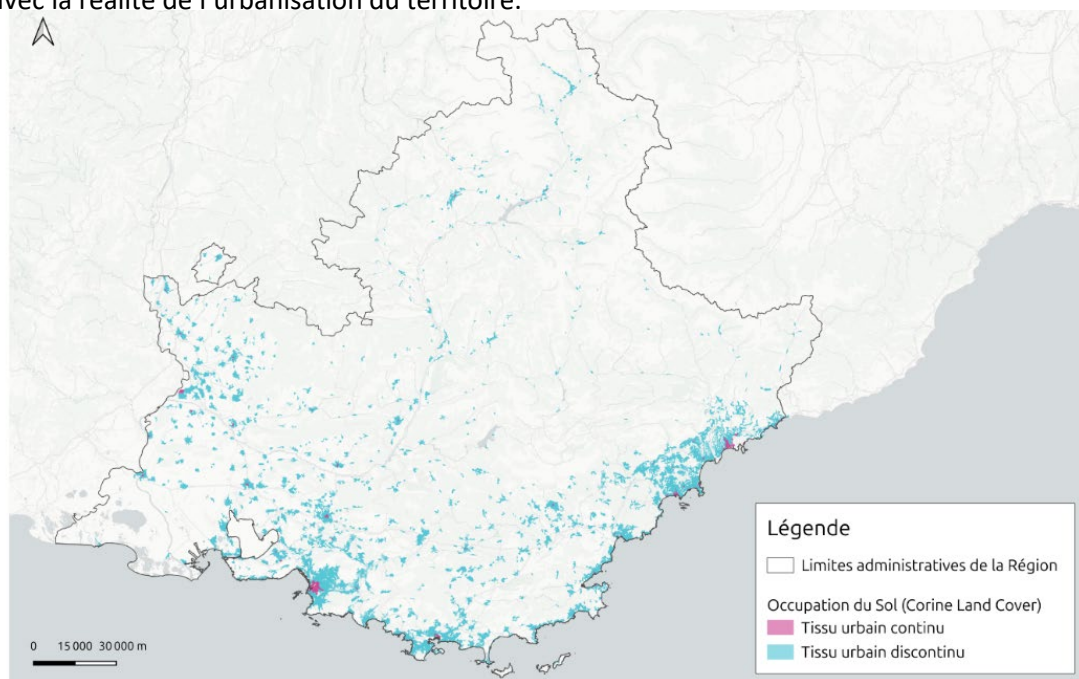
Afin d’approcher les emprises réelles bâties au sein du territoire régional il est nécessaire de mobiliser conjointement les nomenclatures de la base de données Corine Land Cover qui désignent le « tissu urbain continu » et le « tissu urbain discontinu ». En effet, le « tissu urbain continu » recouvre un périmètre urbain trop restrictif qui ne permet pas d’englober l’ensemble des emprises bâties du territoire (cf. carte 1 et 2). Une part significative de l’urbanisation régionale s’est de plus réalisée en diffus comme l’illustrent les statistiques relatives à chacune de ces catégories (cf. tableau 4).

Nomenclature Corine Land Cover	Nb d’hectares dans la région en 2018	% de la superficie régionale en 2018
Tissu urbain continu	45,22 km ²	0.14 %
Tissu urbain discontinu	1725,76 km ²	5.45 %

Source : Corine Land Cover, 2018

Tableau 4. Statistiques sur la nomenclature Corine Land Cover en région

La carte 1 ci-dessous illustre la distribution spatiale de chacun de ces tissus urbains. Le tissu urbain continu est restreint aux hypercentres urbains des principales villes de la région, alors que le tissu urbain discontinu permet de saisir les emprises urbaines régionales de manière plus cohérente avec la réalité de l’urbanisation du territoire.

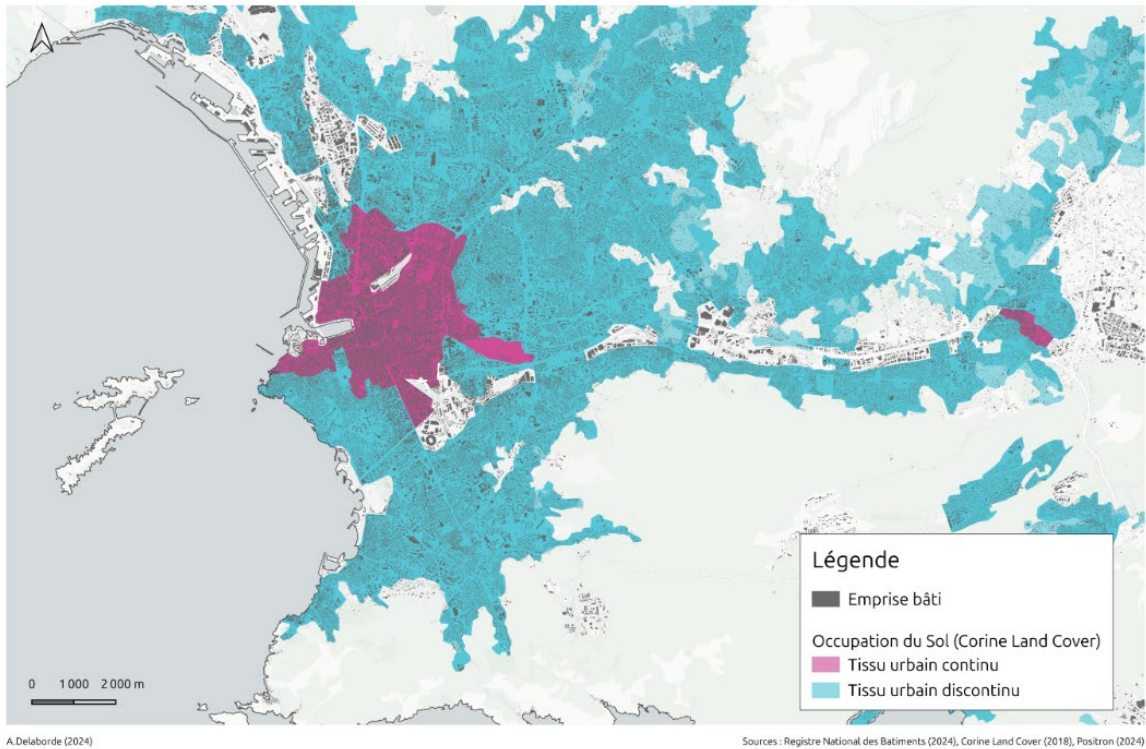


A.Delaborde (2024)

Sources : Registre National des Bâtiments (2024), Corine Land Cover (2018), Positron (2024)

Carte 1. Répartition du tissu urbain en région Provence-Alpes-Côte d’Azur d’après Corine Land Cover (2018)

La carte 2, qui fait un zoom sur la ville de Marseille, témoigne de l’importance de considérer conjointement les deux nomenclatures pour permettre de saisir l’intégralité de l’emprise urbaine de la ville.



Carte 2. Répartition du tissu urbain à Marseille d’après Corine Land Cover (2018)

Gisement foncier régional et réduit dans le cadre du scénario du ZAN

Deux échantillons d’unités foncières non bâties sont analysés de manière comparée dans les quatre périmètres d’étude. Les statistiques relatives à chacun de ces échantillons sont décrites dans le tableau 5 ci-dessous.

	Nombre	% réduction	Surface totale en ha	% réduction
Région en 2023	1 666 028		2 184 959,48	
Région en Scénario ZAN	217 465	- 87 %	27 813,84	- 99,98 %
Aix-Marseille en 2023	162 135		235 678.41	
Aix-Marseille en Scénario ZAN	54 213	- 66 %	7 590.31	- 96,77 %
Avignon en 2023	84 711		58 622.76	
Avignon en Scénario ZAN	16 418	- 80 %	2 127.18	-96,37 %
Gap en 2023	95 720		157 679.88	

Gap en Scénario ZAN	4 687	- 95 %	5 84.18	-99,62 %
---------------------	-------	--------	---------	----------

Tableau 5. Statistiques sur les échantillons d'unités foncières non bâties étudiées

La prise en compte des unités foncières situées dans les emprises urbaines (« tissus urbain continu » et « discontinu » de Corine Land Cover) implique une très forte réduction du gisement foncier considéré. La réduction oscille entre 66% et 95% du nombre d'unités foncières considérées et elle oscille entre 97% et 99% de la surface du gisement foncier total. Nos deux échantillons de gisements fonciers distinguent donc clairement les fonciers non bâtis, quel que soit leur type d'environnement urbain, quand le scénario ZAN considère une petite fraction du gisement foncier situé dans les emprises urbaines.

La structure locale de la propriété foncière non bâtie comparée entre la situation régionale en 2023 et la situation décrite dans le scénario du ZAN

À l'échelle régionale, en 2023, la structure locale de la propriété s'établit comme suit si l'ensemble des unités foncières sont prises en compte (figure 3) et si les seules celles définies dans le scénario du ZAN sont prises en compte (figure 4) :

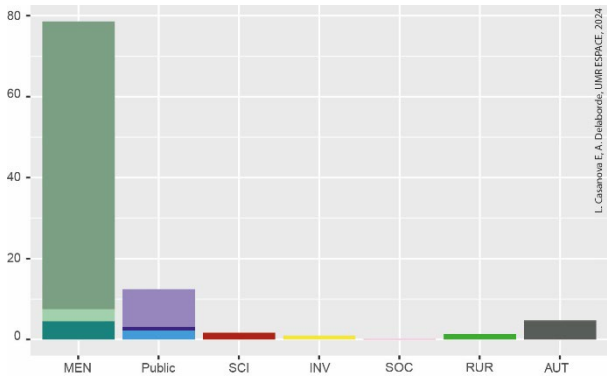


Figure 3. Structure locale de la propriété foncière non bâtie dans la région en 2023

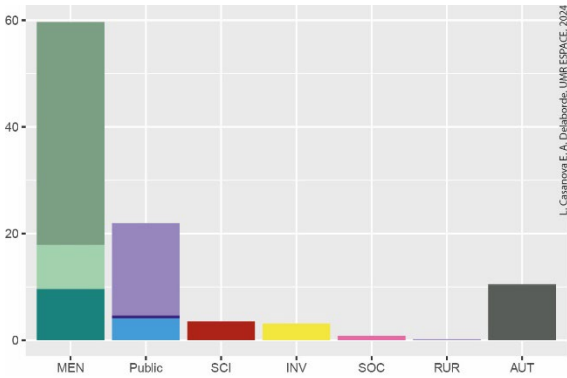
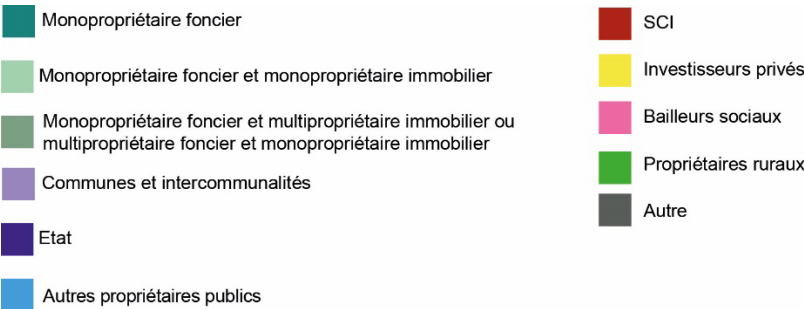


Figure 4. Structure locale de la propriété foncière non bâtie dans la région en « scénario ZAN » en 2023



Les figures 3 et 4 mettent en évidence **une variation de la structure de la propriété foncière non bâtie à l'échelle régionale selon que l'on se positionne ou non dans l'application du scénario ZAN**. Si la **hiérarchie des propriétaires** (du point de vue de la part du gisement foncier détenue) est **similaire** dans les deux configurations, **les ordres de grandeur varient**. Ainsi il apparaît que les ménages, notamment

multipropriétaires, sont les principaux propriétaires fonciers. Ils détiennent près de 80% du stock foncier non bâti à l'échelle de la région. Les seconds propriétaires fonciers sont les acteurs publics, en particulier les communes et les intercommunalités. Les autres catégories se partagent les moins de 10% du foncier restant. Lorsque l'on analyse la même structure de la propriété en appliquant le scénario ZAN (c'est-à-dire en considérant les fonciers non bâtis situés dans les tissus continus et discontinus définis dans la base de données Corine Land Cover), on observe que les ménages sont toujours dominants mais ils sont sous-représentés par rapport à la situation régionale (ils détiennent 60% du stock). Les **propriétaires publics en revanche sont surreprésentés dans ces espaces stratégiques. Ils détiennent près de 23% du gisement foncier**. On relève également que les SCI, les investisseurs et les bailleurs sociaux détiennent davantage de foncier dans ces espaces stratégiques même s'ils sont toujours détenteurs d'une très faible portion du stock (7% lorsqu'on réunit leurs parts).

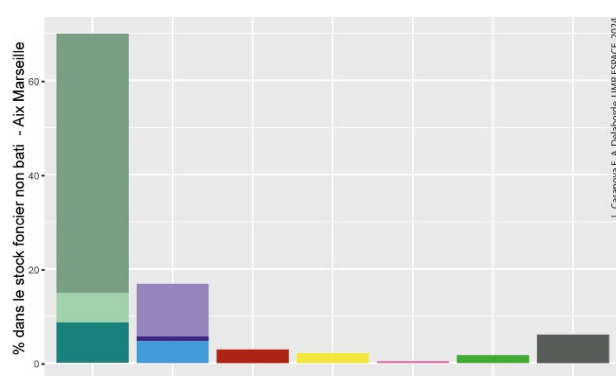


Figure 5. Structure locale de la propriété foncière non bâtie dans l'agglomération d'Aix-Marseille en 2023

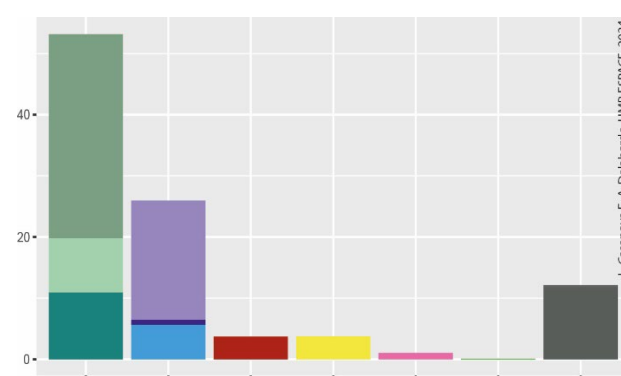
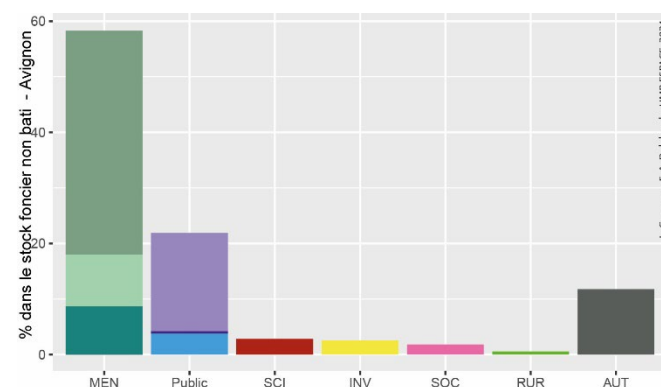
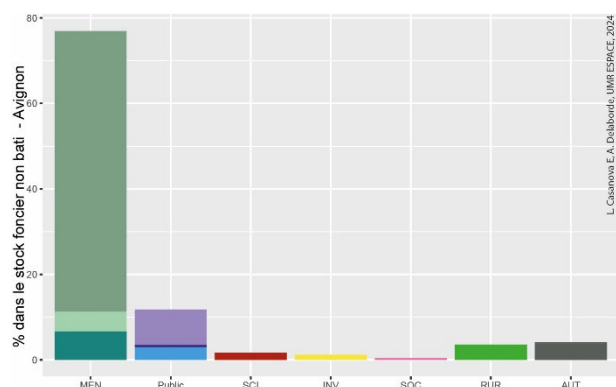
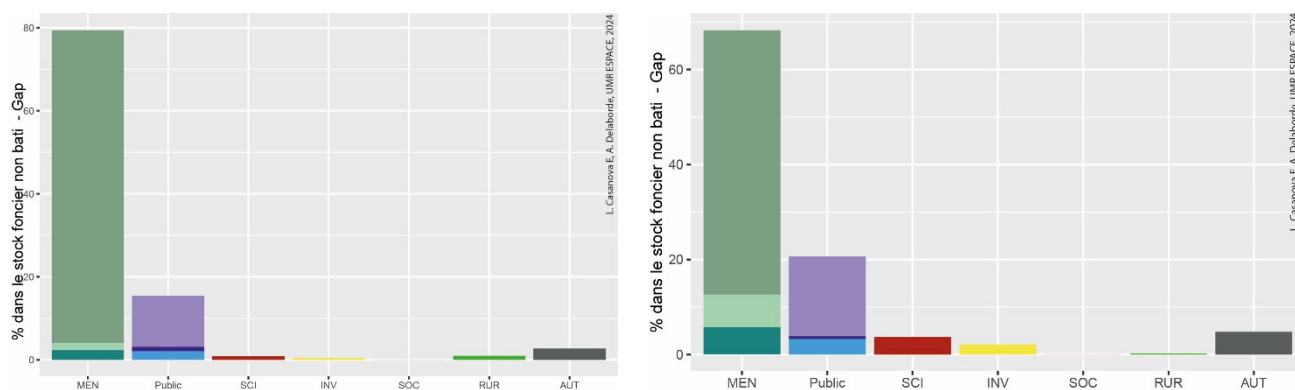


Figure 6. Structure locale de la propriété foncière non bâtie dans l'agglomération d'Aix-Marseille en « scénario ZAN » en 2023

La structure locale de la propriété dans l'**agglomération d'Aix-Marseille** est conforme à la répartition régionale bien que la part du stock foncier détenu par les ménages y soit inférieure (70% contre près de 80% à l'échelle régionale) et que la part détenue par les **propriétaires publics** y soit **en proportion plus importante** (17% contre environ 12% à l'échelle régionale). Comme observé à l'échelle régionale, cette répartition est conservée dans sa hiérarchie mais les ordres de grandeurs sont modifiés lorsqu'on analyse la structure de la propriété dans le cadre du **scénario du ZAN**. Dans ces espaces stratégiques, le stock détenu par les **propriétaires publics est sur-représenté (ils détiennent 26% du foncier)**, de même que les SCI, les investisseurs et les bailleurs (dans des proportions toutefois bien inférieures).

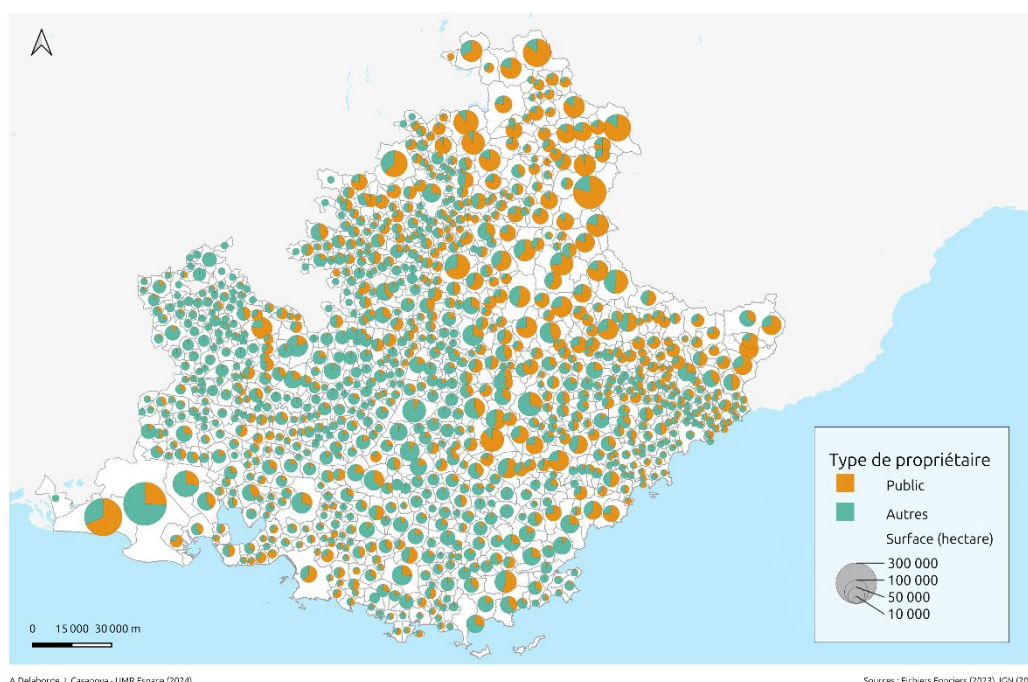


La structure locale de la propriété dans **l'agglomération d'Avignon** est conforme à la répartition régionale, à l'exception du fait que les propriétaires ruraux détiennent une proportion supérieure de stock foncier. Dans les espaces stratégiques que circonscrit le scénario du ZAN, la structure de la propriété varie conformément, là encore, à ce qui est observé à l'échelle régionale. La proportion du stock foncier détenue par les **propriétaires publics dépasse les 20%** et les SCI, les investisseurs et les bailleurs détiennent davantage de foncier que dans la moyenne régionale.



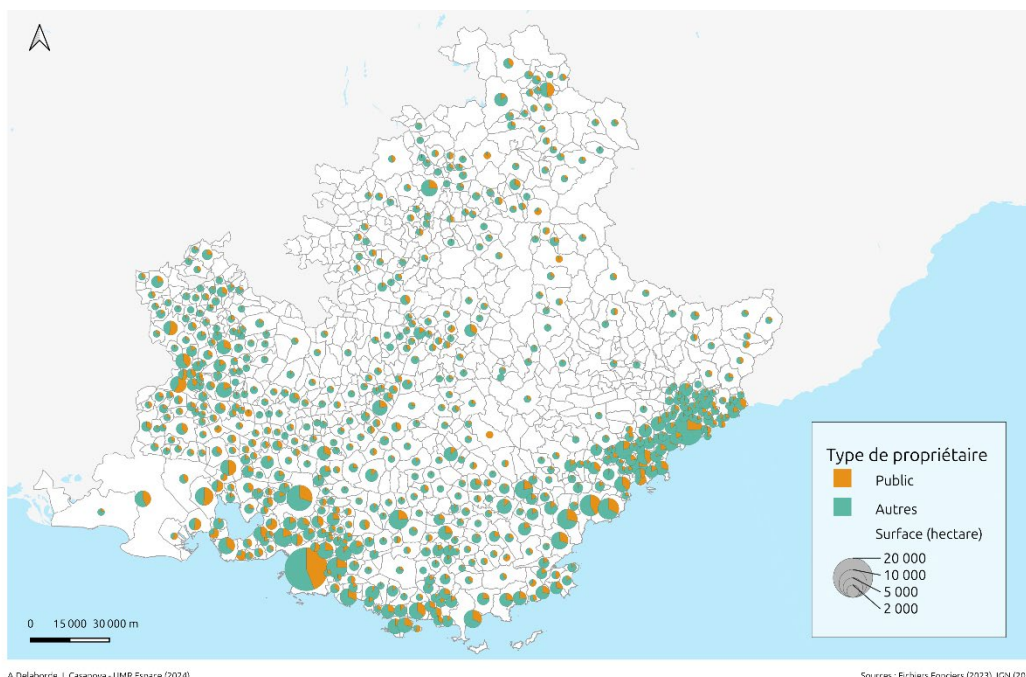
On retrouve dans la structure locale de la propriété dans **l'agglomération de Gap** la même hiérarchie de propriétaires et les mêmes ordres de grandeurs en termes de part de stock détenue. La part de **stock foncier détenue par les multipropriétaires est en revanche plus importante**, que ce soit pour l'ensemble du stock foncier non bâti de l'agglomération (75% du stock détenu) ou pour celui réduit au scénario ZAN (55% du stock détenu).

Cartographie de la propriété foncière non bâtie : approche comparée entre la situation régionale en 2023 et la situation décrite dans le scénario du ZAN



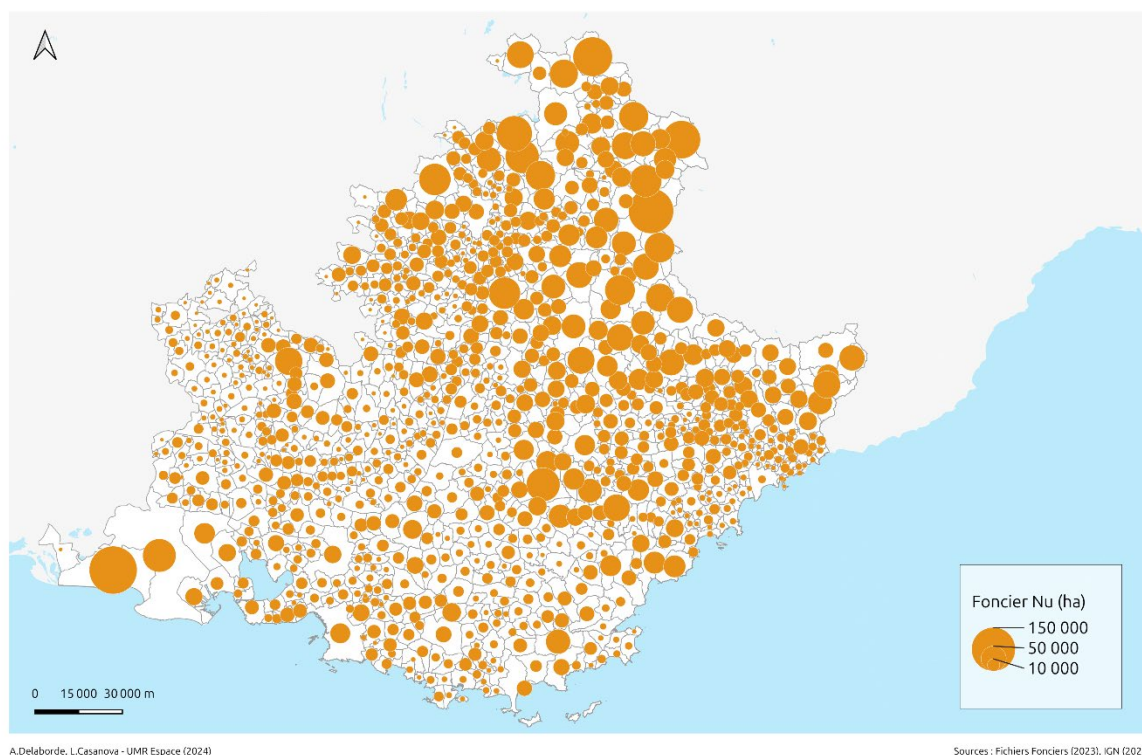
Carte 3. Gisement foncier des propriétaires publics en 2023 (en % du stock communal)

La carte 3 appelle plusieurs niveaux de lecture. Premièrement, elle met en évidence une distribution spatiale du gisement foncier communal dont l'importance est inversement proportionnelle à la densité urbaine. Les espaces alpins et pré-alpins apparaissent à ce titre les principaux espaces de réserve foncière. Deuxièmement, on constate que plusieurs communes denses, littorales et rétro-littorales, présentent davantage de gisement foncier public qu'attendu. C'est le cas de Marseille, de communes riveraines de l'Etang de Berre ou encore du secteur Saint-Raphaël-Fréjus. Ces analyses mériteraient des approfondissements de recherche au moyen d'analyses statistiques robustes.

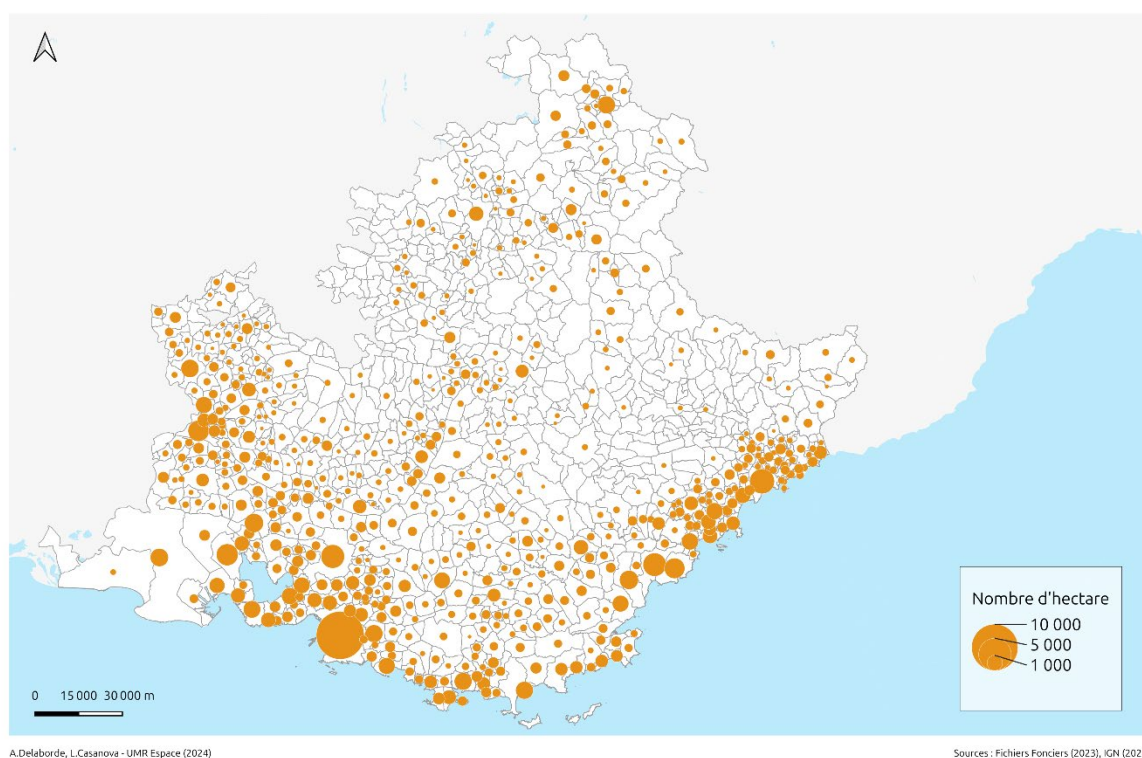


Carte 4. Gisement foncier des propriétaires publics en 2023 d'après le scénario du ZAN (en % du stock communal)

Lorsque l'on applique le scénario du ZAN (carte 4), le gisement foncier des propriétaires publics est sensiblement modifié dans la mesure où le gisement des communes rurales n'y est plus représenté. La carte révèle ainsi les fonciers non bâtis situés au sein des emprises urbaines et détenus par les propriétaires publics. Ils correspondent aux réserves foncières stratégiques pour l'avenir dont on constate qu'elles sont y compris présentes dans les espaces urbains denses de la région.



Carte 5. Gisement foncier communal des propriétaires publics en 2023 (en hectares)



Carte 6. Gisement foncier communal des propriétaires publics en 2023 d'après le scénario du ZAN (en hectares)

Les cartes 5 et 6 qui représentent la propriété foncière des acteurs publics en volumes (exprimés en hectares) confirment les observations précédentes. L'application du scénario du ZAN révèle l'existence d'un gisement foncier public au sein des emprises bâties important dans les principaux espaces urbains

de la région (carte 6), bien que significativement inférieur au gisement foncier des communes rurales du nord de la région (carte 5) dont l'étude révèle que leur transformation urbaine serait incompatible avec l'application d'un scénario du ZAN.

Conclusion

L'étude propose un protocole méthodologique inédit permettant de comparer la structure de la propriété foncière non bâtie en 2023 en prenant en compte l'ensemble des gisements fonciers de la région et ceux définis dans un scénario du ZAN. En l'absence d'informations stabilisées quant à la territorialisation du ZAN, le scénario mobilise les données d'occupation du sol pour définir des proxy d'emprises spatiales bâties à l'intérieur desquelles sera sélectionné le gisement foncier. Les résultats mettent en évidence une variation de la structure de la propriété foncière non bâtie à l'échelle régionale selon que l'on se positionne ou non dans l'application du scénario ZAN. Si la hiérarchie des propriétaires (du point de vue de la part du gisement foncier détenue) est similaire dans les deux configurations, les ordres de grandeur varient. Il est notamment mis en évidence que les propriétaires publics sont sur-représentés dans ces espaces stratégiques (qui sont aussi ceux qui sont les plus valorisés), de même que le sont les bailleurs sociaux, les SCI et les investisseurs, mais dans des proportions bien inférieures. Les ménages y détiennent à l'inverse une part plus faible de gisement foncier. L'exploration cartographique de la distribution spatiale du foncier public révèle que ces gisements fonciers sont présents en proportion et en volumes dans les espaces urbains de la région. Les cartes montrent aussi que les réserves foncières les plus importantes contenues dans les espaces ruraux de la région disparaissent dans leur grande majorité lorsque l'on applique un scénario du ZAN. Un enjeu à venir est de consolider ces résultats et notamment de croiser ces données avec les informations réglementaires qui renseignent sur la constructibilité effective des parcelles.

Bibliographie

Casanova Enault L., Bocquet M., Boulay G. (2023) "Who owns France? Uncovering the structure of property ownership for a better understanding of the socio-spatial distribution of wealth", *Journal of Urban Affairs*, doi.org/10.1080/07352166.2023.2235038

Casanova E. L., Bocquet M., Boulay G. (2023), « À qui appartiennent les villes ? Structure et distribution de la propriété foncière-immobilière en France », *Note de la chaire GIF*. URL : <https://chairegif.univ-avignon.fr/2023/10/03/publication-de-la-premiere-note-de-la-chaire/>

Lei, R. et al. (2024) « Évolution de la structure de la propriété immobilière en France: Apports des Fichiers Fonciers enrichis pour analyser les patrimoines des individus », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (3), pp. 375–400. Available at: <https://doi.org/10.3917/reru.243.0375>.

Piketty T. (2013) *Le Capital au XXI^e siècle*. Les livres du nouveau monde.

VOLET 2.

Les recettes fiscales de l'artificialisation avant le ZAN (2011-21) : quelles retombées et quelles inégalités entre territoires locaux ?

La fiscalité du bloc communal a connu des transformations importantes : la réforme de la taxe professionnelle, remplacée par la contribution économique territoriale, a modifié la géographie des bases fiscales locales (Guengant, 2013) et, après la suppression de la taxe d'habitation, la CVAE a été réduite de moitié en 2023 et doit disparaître en 2027. Qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, ces réformes ont renforcé le poids des impôts fonciers dans le panier fiscal des communes et des EPCI (Delpéch and Navarre 2020). La taxe sur le foncier bâti, payée par les ménages et les entreprises, représente 86% des recettes des impôts locaux des communes et la CFE, payée par les entreprises, 28% de celles des groupements à fiscalité propre.

Tableau 1. Les principaux impôts directs perçus par le bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre)

	Base d'imposition	Contribuables	Recettes en millions d'euros (communes + groupements à fiscalité propre)
Taxe d'habitation (TH)	Valeur locative des résidences secondaires	Ménages	2 729
Taxe sur le foncier bâti (FB)	Valeur locative des biens immobiliers	Entreprises et ménages	3 4162
Taxe sur le foncier non bâti (FNB)	Valeur locative des terrains non bâtis	Entreprises et ménages	1 110
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Valeur locative des biens immobiliers	Entreprises	5 851
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Valeur ajoutée	Entreprises	5 785
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	Surface de vente	Entreprises	795
Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)	Réseaux et installations énergétiques	Entreprises	687

Source : rapport 2022 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales⁴

Ces impôts locaux fonciers ont deux caractéristiques fondamentales pour les collectivités. Contrairement à une part croissante des recettes locales, ils font l'objet d'un pouvoir de taux qui permet aux communes et aux EPCI de piloter leurs recettes. Or, la Cour des Comptes estime que le

⁴ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-observatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>

poids des impôts à pouvoir de taux est passé de 90 % en 1986 à 65 % en 2018 et à 42 % en 2021. Ce sont en outre des impts pourvoyeurs de recettes peu soumises à la conjoncture et qui croissent régulièrement sous l'effet de la revalorisation annuelle nationale des valeurs locatives et des dynamiques locales de construction.

La fiscalité foncière locale offre ainsi un double pouvoir de taux et de base aux collectivités. L'impératif de la sobriété foncière peut apparaître comme une remise en cause de ce pouvoir de base des collectivités territoriales en matière de fiscalité foncière. La question de l'effet de la mise en œuvre du ZAN sur les paniers fiscaux locaux est donc d'une importance toute particulière dans un contexte de pression sur les budgets locaux, qu'il s'agisse du « mur de l'investissement » de la transition écologique, des suites de l'inflation ou des tensions avec l'État à la suite de l'explosion du déficit public national.

L'opérationnalisation très progressive et discutée du ZAN complique les projections sur les effets du ZAN sur les recettes fiscales locales, d'autant qu'on ne dispose pas d'étude fine sur les retombées des constructions nouvelles avant le ZAN. Cette étude fait donc le choix de proposer un éclairage rétrospectif sur les effets fiscaux potentiels du ZAN. Pour ce faire, l'objectif était d'élaborer une méthodologie permettant de produire pour l'ensemble du territoire français une connaissance fine et localisée des retombées fiscales locales des constructions intervenues dans les dix dernières années, et notamment celles qui se sont faites en dehors des tissus urbains existants.

La première partie présente la méthodologie employée à partir des Fichiers Fonciers. La deuxième partie cartographie les retombées fiscales locales des constructions nouvelles et évalue leur poids dans les ressources des collectivités.

Méthodologie de l'étude : mesurer les recettes fiscales potentielles de l'artificialisation

Bases et contributeurs de la fiscalité foncière locale : les apports des Fichiers Fonciers

Malgré le poids des recettes des impôts locaux fonciers, les bases de données fiscales offrent une information limitée au-delà des choix politiques locaux et nationaux (taux d'imposition, abattements et exonérations variées). On manque notamment d'informations sur le détail des bases fiscales locales d'une part et sur les contribuables locaux d'autre part. Le Relevé des Éléments d'Imposition (REI) qui est la principale source de données ne renseigne que sur le montant global des bases de chaque impôt à la maille communale. Il ne renseigne pas non plus sur la nature des contribuables locaux et ne permet pas de mesurer le poids respectif des ménages et des entreprises dans les recettes de la taxe sur le foncier bâti. On dispose d'évaluations nationales récentes (OFGL, 2023), mais pas de la géographie fine de ces contributions et de leurs variations locales en fonction de la structure des tissus économiques locaux. L'ouverture aux collectivités et aux chercheurs des Fichiers Fonciers comble donc une lacune majeure.

Les Fichiers Fonciers, construits pour le compte de la DGALN à partir des données cadastrales MAJIC, recensent pour toute la France les parcelles, les locaux et leurs propriétaires. Cette source a une vocation fiscale : elle contient la valeur locative des parcelles et locaux et permet donc de calculer la base fiscale des impôts fonciers et de prévoir leurs recettes. Depuis 2009, le CEREMA a retraité et géolocalisé les données à destination des acteurs publics locaux. Les usages permis par ce travail du CEREMA ont donné une visibilité nouvelle à cette source, hors du champ des finances locales : l'artificialisation, l'habitat, l'identification de gisements fonciers (Bocquet et Cavailhès, 2020 ; Casanova Enault et al., 2021 ; Ouvrard et Guéringer, 2023).

Le CEREMA met à disposition des données fines jusqu'à l'échelle de la parcelle, actualisées annuellement, exhaustives et homogénéisées, accompagnées d'une documentation détaillée⁵. À cette richesse s'ajoute toutefois la complexité de la structure des données. Les Fichiers Fonciers prennent la forme d'une collection de tables de données, sans intégrité référentielle, ce qui pose des problèmes d'identification unique des objets, sans possibilité de faire des jointures directes. Ces tables décrivent trois unités d'observation qui sont des objets fiscaux : des parcelles, des locaux et des propriétaires. La parcelle (bâtie ou non bâtie) est définie par le cadastre comme étant une « portion de terrain d'un seul tenant, situé dans un même lieu-dit, appartenant à un même propriétaire ou à une même indivision et constituant une unité foncière indépendante. » Chaque parcelle peut accueillir un ou plusieurs locaux qui correspondent à une maison ou un appartement dans un immeuble. Ces locaux sont enfin décomposés en parties d'évaluation (PEV) qui correspondent « à une fraction de local caractérisée par son affectation et faisant l'objet d'une évaluation distincte par les services des impôts. »

Dans le cadre de cette étude sur les impacts fiscaux du ZAN, il s'agit de calculer des données agrégées à la maille communale : cela limite les traitements nécessaires par rapport aux travaux sur des micro-données menées dans l'autre partie de ce rapport. On mobilise 3 variables issues de différentes tables des Fichiers Fonciers, présentées dans le tableau 2. Par le biais de jointures, ces données disponibles à la PEV ont été agrégées à la maille communale. Toutes les variables retenues sont classées par le CEREMA comme fiables à très fiables, même s'il met en garde contre la moindre fiabilité des données sur les locaux industriels, du fait du mode spécifique d'évaluation de leurs valeurs locatives (Grandclement and Casanova Enault 2024).

Tableau 2. Les données utilisées dans les Fichier Fonciers

Variable	Désignation et table des Fichiers Fonciers	Modalités ou unité
Forme et type de local	Dteloc (table pb0010_local)	- appartement, - maison, - dépendance - local commercial ou industriel
Base d'imposition utilisée pour calculer l'impôt	BipevaN (table pb36_pevtaxation)	Base d'imposition en €, pour chacune des 4 collectivités concernées (commune, département, région, groupement de communes)
Code NAF de l'occupant du local, lorsque celui-ci est utilisé par une activité professionnelle	Cconac (table pb0010_local)	Code NAF à 5 caractères

Source : CEREMA

Si la formule est simple, le calcul de l'impôt foncier est particulièrement complexe du fait de multiples exceptions attachées aux locaux, à leur usage ou aux contribuables (exonérations, dégrèvements...), mais aussi du fait de la problématique de l'évaluation des valeurs locatives (OFGL 2023). La valeur locative dépend du type de local, de sa surface, de sa qualité (entre autres, date de construction, équipements...) et de différents coefficients de modulation (suivant l'entretien, la situation géographique...). En France et hors modification du local, la valeur locative des locaux d'habitation n'a pas été actualisée depuis 1970 : seul un coefficient de revalorisation national est voté annuellement,

⁵ Guide de prise en main des Fichiers Fonciers : https://datafoncier.cerema.fr/sites/datafoncier/files/inline-files/guide_variable_2017_v5.pdf

mais il s'applique indifféremment à tous les locaux. L'actualisation des valeurs locatives est appelée par de nombreux experts mais a toujours été repoussée du fait de son coût politique et des impacts majeurs qu'elle aurait pour les contribuables. Si la valeur locative est donc un outil peu fiable de comparaison des locaux ou d'estimation de leurs loyers potentiels, cela ne constitue pas un obstacle ici puisque ce texte ne s'intéresse qu'à son rôle dans le calcul des recettes fiscales réelles des communes. Les valeurs locatives des locaux à usage d'activité ont quant à elles été mises à jour en 2017. Cette réforme a aussi redéfini la méthode de calcul de la valeur locative de ces locaux qui est donc désormais considérée comme fiable. La variable Cconac renseigne pour chaque local à usage d'activité le code NAF de son occupant. L'information n'est pas renseignée pour les locaux inoccupés ou pour les locaux possédés par une structure publique ou à usage non lucratif (association...).

Une dernière difficulté vient enfin de la diversité des périmètres intercommunaux et des partages locaux de compétences et de taxes entre communes et groupements à fiscalité propre (GFP). Afin de gommer cet écueil et en nous inspirant de la méthode des « constructed cities » (Chernick et al., 2011), nous choisissons de travailler sur le bloc communal en additionnant dans le périmètre de chaque commune les recettes fiscales de la commune et du GFP auquel elle appartient. On peut alors mesurer pour chaque commune les recettes fiscales potentielles de la taxe sur le foncier bâti et de la CFE, les découper en fonction du type de locaux ou d'activités et les rapporter au panier fiscal total du bloc communal.

Une approche rétrospective et localisée des retombées fiscales de l'artificialisation

L'objectif dans cette étude est d'évaluer les retombées fiscales liées aux locaux construits entre 2011 et 2021. On fait le choix de calculer des recettes fiscales « potentielles », soit les recettes que les communes et GFP recevraient en l'absence des exonérations temporaires ou facultatives. Ce choix permet d'éviter la complexité des dispositifs d'abattements et d'exonérations et notamment le caractère temporaire pour certains d'entre eux (abattement de 2 ans pour les locaux neufs). La CFE est par exemple calculée sur les bases d'imposition de l'année n-2 et de multiples exonérations et abattements de droit et/ou facultatifs s'appliquent en fonction des caractéristiques des locaux ou de leurs occupants, comme c'est également le cas pour la taxe sur le foncier bâti.

Cette démarche se rapproche de la notion de potentiel fiscal utilisé par la DGFIP pour évaluer le panier fiscal des collectivités. Elle gomme un biais possible de la comparaison entre communes lié aux temporalités des constructions sur les dix années considérées et aux abattements/exonérations. Ces recettes potentielles donnent en revanche une appréciation un peu surévaluée des recettes réelles en ne prenant pas en compte les effets des abattements et exonérations, notamment pour les recettes de la CFE. En croisant les valeurs locatives avec celles du REI sur les taux d'imposition votés par les collectivités, on peut ensuite calculer la contribution fiscale potentielle annuelle produite par chaque local.

La territorialisation des objectifs du ZAN donne lieu à de nombreuses discussions, qu'il s'agisse de l'allocation d'un hectare artificialisable à toutes les communes ou de potentielles dérogations pour les grands projets industriels. Afin d'apporter un éclairage rétrospectif sur cette problématique, nous avons croisé les données issues des Fichiers Fonciers sur les locaux construits lors des dix dernières années avec un modèle d'occupation du sol. Il est ainsi possible de déterminer pour chaque nouveau local le type d'environnement dans lequel il est construit. Pour ce faire, nous utilisons la base Corine Land Cover pour l'année 2012 et nous regroupons les différentes catégories d'occupation des sols en 4 catégories pour aborder la question de l'artificialisation : les espaces urbanisés continus, les espaces

urbanisés discontinus, les zones commerciales et d'activités (y compris les zones portuaires et aéroportuaires) et enfin les autres espaces.

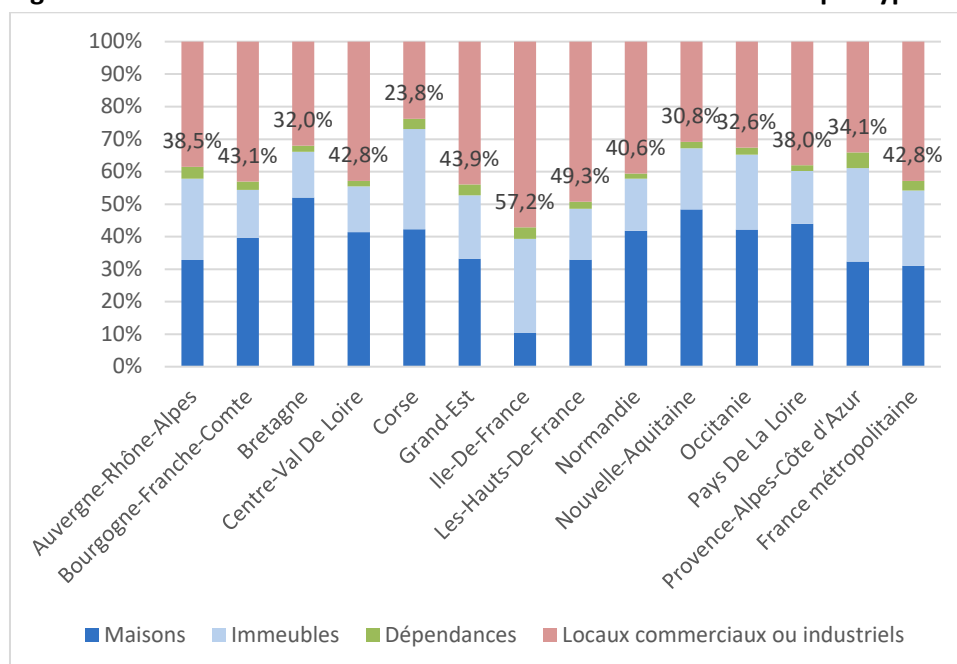
Cette méthode présente plusieurs limites. La première tient à celles de la base Corine Land Cover qui sont bien documentées, notamment s'agissant de la faible résolution des données (Bousquet, Couderchet et al. 2013). La seconde, plus fondamentale, est liée à l'épineux problème de l'opérationnalisation de la définition de l'artificialisation aux micro-échelles. Il conviendrait dans l'idéal de délimiter avec des modèles d'occupation du sol très fins les enveloppes artificialisées actuelles, tâche dont la transcription en cours des objectifs du ZAN dans les documents d'urbanisme révèle la complexité. Cela permettrait ensuite de déterminer si les nouveaux locaux sont construits en continuité du bâti existant et s'ils correspondent à l'artificialisation de nouveaux espaces ou relèvent de la densification ou de la reconversion d'espaces déjà artificialisés. Ce travail n'est pas impossible puisque les données des Fichiers Fonciers sont géolocalisées mais il aurait supposé d'attendre de disposer de la couverture intégrale par le modèle d'occupation des sols OCS GE en cours de déploiement par l'IGN. L'objectif ici est donc, dans une démarche exploratoire, de dessiner de premiers ordres de grandeur qui manquent encore pour l'ensemble du territoire national.

La géographie des retombées fiscales locales de l'artificialisation

La localisation des nouvelles bases

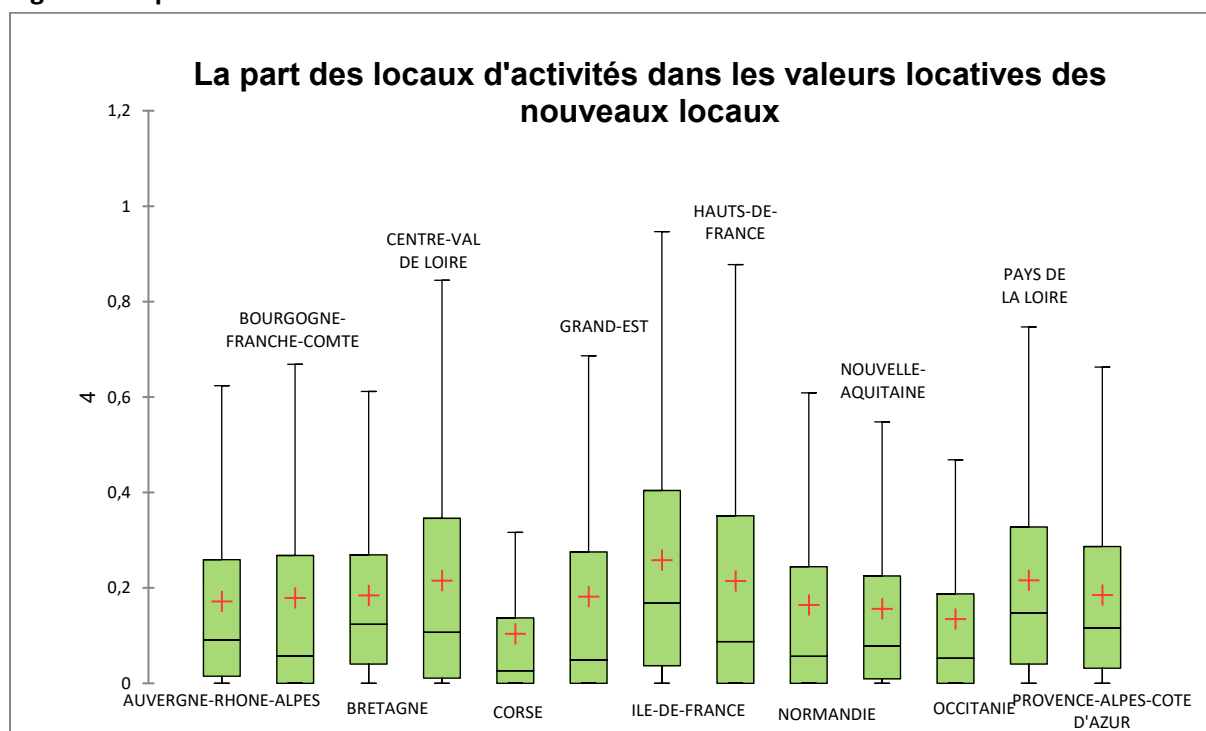
À l'échelle nationale, les locaux créés entre 2011 et 2021 correspondent à des valeurs locatives cumulées de 8 287 millions d'euros dont 4 737 millions d'euros pour les locaux d'habitation (soit 57% des nouvelles bases). Parmi les locaux à usage d'habitation, les maisons comptent pour 2 573 millions d'euros et les immeubles pour 1 914 millions d'euros. On peut rapporter ces chiffres à la somme totale des bases nettes de la taxe sur le foncier bâti des communes en 2021 qui atteint 90 milliards.

Figure 1. La distribution des valeurs locatives des nouveaux locaux par types de locaux



La distribution spatiale du flux de bases des nouveaux locaux entre territoires est très inégale. La figure 1 montre les fortes variations du poids des locaux à usage d'activité d'une région à l'autre, l'Ile de France et les Hauts de France se distinguant par une part proche de 50% ou supérieure. Ces contrastes sont plus marqués encore à l'intérieur des régions. La valeur médiane des bases fiscales créées entre 2011 et 2021, tous locaux confondus, est de 25 178€ par commune mais elle dépasse 349 720€ dans 10% des communes de France métropolitaine. La part des locaux d'activité est inférieure à 8% dans la moitié des communes et supérieure à 53% pour 10% des communes.

Figure 2. La part des locaux d'activité dans les nouveaux locaux



La géographie des flux de nouvelles bases recoupe celle de l'attractivité démographique et de l'étalement urbain. Les nouvelles bases se concentrent dans les agglomérations, dans la vallée du Rhône et sur les littoraux atlantiques et méditerranéens. Les locaux d'activité montrent une plus forte concentration géographique dans le cœur et la première couronne des agglomérations tandis que les nouvelles bases des locaux d'habitat s'étendent plus loin des villes. Parmi les nouvelles bases d'activité, on observe enfin des contrastes entre sphères résidentielle et productive. Le poids de la sphère résidentielle est important en Corse, en Nouvelle Aquitaine ou en Provence Alpes Côte d'Azur, tandis que l'Ile de France, Auvergne Rhône Alpes, la Bourgogne Franche Comté ou les pays de Loire présentent un poids élevé de la sphère productive.

Le tableau 3 croise ces données avec le zonage en aires d'attraction des villes de l'INSEE. Le poids des couronnes des pôles de plus de 50 000 habitants dans le flux de nouvelles bases dépasse leur poids démographique, ce que l'on peut expliquer par la plus forte valorisation des locaux dans ces territoires où les prix fonciers et immobiliers sont plus élevés. La part des locaux d'activité dans les nouvelles bases est de même significativement plus importante dans les communes des pôles que dans celles des couronnes périurbaines et des communes isolées dans lesquelles les locaux à usage d'habitation sont plus importants.

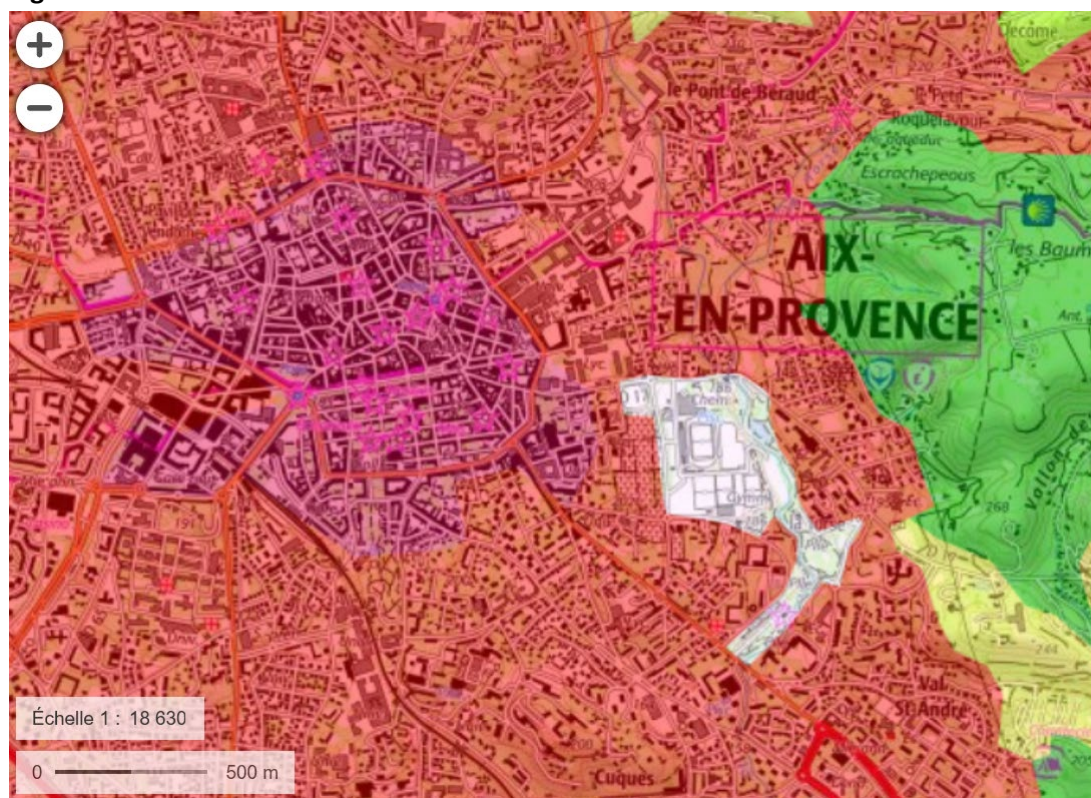
Tableau n°3. Les nouvelles bases fiscales et les aires d'attraction des villes

	Part des nouvelles bases	Part de la population	Part des locaux d'activité dans les nouvelles bases
Communes appartenant à un pôle de 700 000 habitants ou plus	36,2%	29,7%	53,1%
Communes appartenant à un pôle de 200 à 700 000 habitants	8,7%	8,3%	45,5%
Communes appartenant à un pôle de 50 à 200 000 habitants	5,5%	4,8%	49,6%
Communes appartenant à un pôle de moins de 50 000 habitants	5,5%	5,5%	42,7%
Communes appartenant à un pôle de 700 000 habitants ou plus	16,6%	18,4%	36,9%
Communes appartenant à un pôle de 200 à 700 000 habitants	11,2%	13,1%	32,8%
Communes appartenant à un pôle de 50 à 200 000 habitants	8,2%	9,8%	31,6%
Communes appartenant à un pôle de moins de 50 000 habitants	3,6%	4,7%	26,2%
Communes isolées hors influence des pôles	4,5%	5,7%	27,5%

Nouvelles locaux et occupation des sols

En croisant les données géolocalisées des Fichiers Fonciers avec un modèle d'occupation du sol, il est ensuite possible de documenter le type d'environnement dans lequel sont construits les nouveaux locaux et de faire le lien avec la question de l'artificialisation et de la sobriété foncière. À partir de la nomenclature de Corine Land Cover, on distingue quatre types de contexte géographique pour les nouveaux locaux : les espaces urbains continus, les espaces urbains discontinus, les zones industrielles commerciales, portuaires et aéroportuaires et enfin le reste des espaces. Il faut noter que ce que Corine Land Cover qualifie d'espaces urbains discontinus correspond à des tissus qui restent assez denses, comme l'illustre l'exemple d'Aix en Provence (figure 3). Corine Land Cover ne permet donc qu'une approche approximative de l'artificialisation liée aux nouveaux locaux. Cette dernière inclut les constructions en dehors des tissus urbains existants mais selon les configurations locales, les constructions dans des tissus urbains discontinus peuvent aussi relever d'une dynamique d'artificialisation des sols.

Figure 3. Tissus urbains continus et discontinus selon Corine Land Cover



Données cartographiques : © IGN, CRIGE-PACA, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur,

Les espaces en violet du centre historique correspondent aux espaces urbains continus dans Corine Land Cover et les espaces en rouge plus pâle autour aux espaces urbains discontinus dans Corine Land Cover (source : Géoportail)

Le tableau 4 montre que les bases fiscales des nouveaux locaux d'habitation se localisent très majoritairement (61%) dans des tissus urbains discontinus mais que plus d'un quart est localisé en dehors des tissus urbains existants. Les nouveaux locaux d'activité se partagent de manière plus équilibrée entre tissus urbains discontinus, zones d'activité et autres espaces. Quand on considère l'ensemble des nouveaux locaux, 25% des bases fiscales créées se localisent en dehors des tissus urbains existants.

Tableau 4. Les bases des nouveaux locaux en fonction de leur environnement géographique

	Locaux d'habitation			Locaux à usage d'activité	Total général
	Maisons	Immeubles	Ensemble		
Tissu urbain continu	0,7%	10,7%	5,2%	9,1%	6,9%
Tissu urbain discontinu	56,1%	66,5%	60,8%	25,1%	45,5%
Zones industrielles et commerciales	1,9%	11,9%	6,4%	44,1%	22,5%
Autres	41,3%	11,0%	27,7%	21,8%	25,1%

La distribution des bases des nouveaux locaux en fonction de l'occupation du sol environnante varie selon les communes et selon la structure urbaine, notamment pour les locaux construits hors des tissus urbains et des zones d'activité. Dans les communes des pôles urbains comme dans celles des couronnes périurbaines, cette part croît quand la taille des pôles diminue. Cela suggère que la part des

bases nouvelles liées à l'artificialisation serait plus forte à mesure que l'on descend dans la hiérarchie urbaine. Sachant que l'on raisonne sur les bases fiscales en euros et non sur le nombre de locaux, cela peut être lié à la fois à la plus forte valorisation immobilière des locaux dans les plus grandes villes, autant qu'à la part des nouveaux locaux construits hors des tissus urbanisés. On peut d'ailleurs noter que, dans les communes isolées hors des aires d'attraction des villes, la part des bases localisées hors des tissus urbains est très similaire. Sans surprise, ce schéma est beaucoup plus marqué pour les maisons que pour les immeubles d'habitation. S'agissant des locaux à usage d'activité, les bases se localisent en très forte majorité dans des tissus discontinus et hors des tissus urbains. Les communes des plus grands pôles se distinguent par la part des bases de locaux d'activité localisés dans des zones d'activité et les communes des couronnes par la part des bases localisées hors des tissus urbains, notamment quand on descend dans la hiérarchie urbaine.

Tableau 5. Artificialisation et localisation des bases fiscales des nouveaux locaux (habitat et activité)

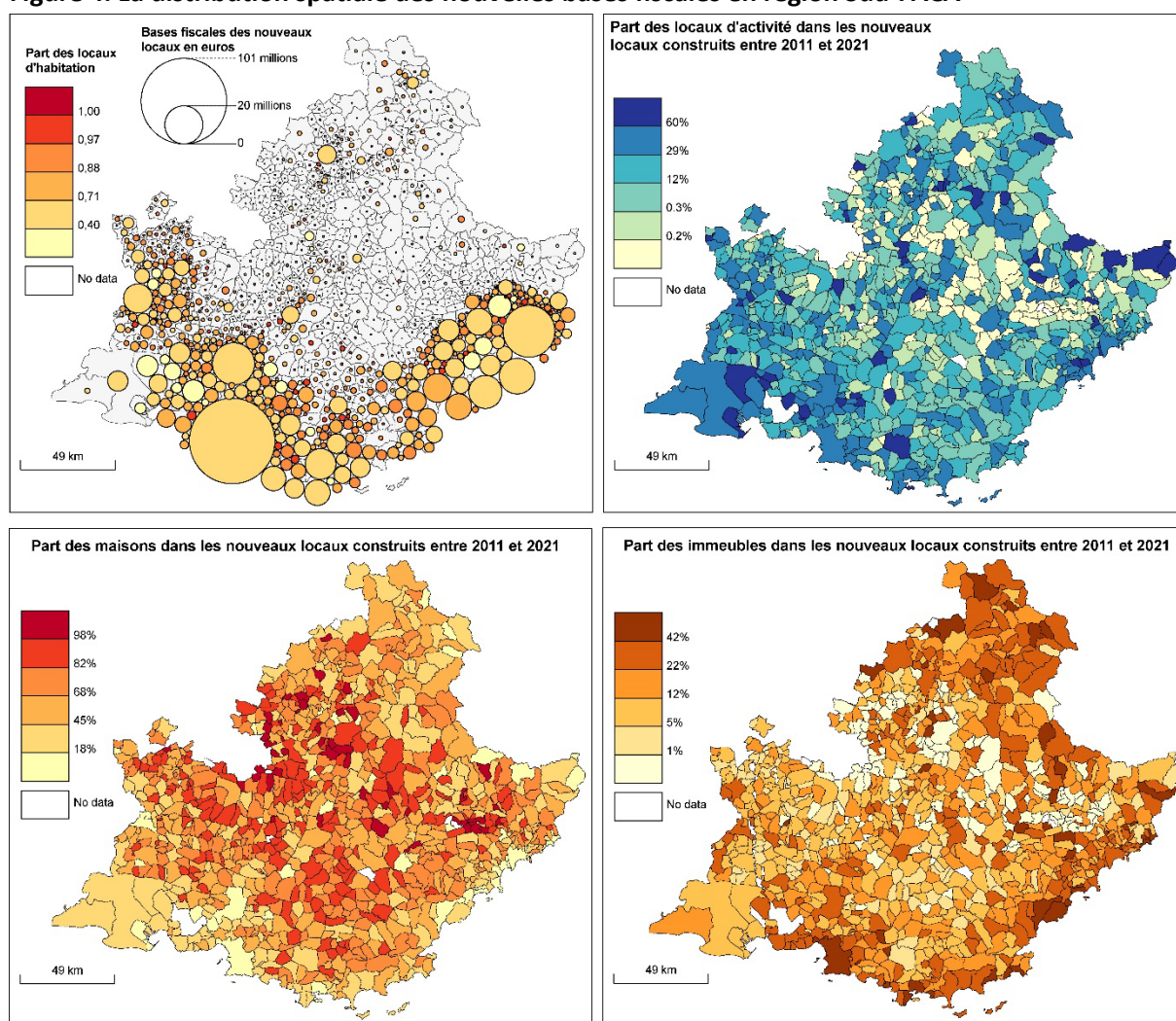
	Tissu urbain continu	Tissu urbain discontinu	Zones industrielles et commerciales	Autres
Communes appartenant à un pôle de 700 000 habitants ou plus	14,3%	44,2%	32,7%	8,9%
Communes appartenant à un pôle de 200 à 700 000 habitants	9,5%	49,5%	26,5%	14,5%
Communes appartenant à un pôle de 50 à 200 000 habitants	7,8%	45,7%	27,1%	19,4%
Communes appartenant à un pôle de moins de 50 000 habitants	3,7%	50,9%	16,7%	28,6%
Communes appartenant à un pôle de 700 000 habitants ou plus	0,6%	48,7%	18,0%	32,7%
Communes appartenant à un pôle de 200 à 700 000 habitants	0,8%	46,3%	15,2%	37,8%
Communes appartenant à un pôle de 50 à 200 000 habitants	0,4%	41,6%	11,4%	46,6%
Communes appartenant à un pôle de moins de 50 000 habitants	0,1%	37,1%	5,0%	57,8%
Communes isolées hors influence des pôles	0,1%	41,4%	3,5%	55,0%
Total général	6,9%	45,5%	22,5%	25,1%

Les totaux se lisent en ligne. Exemple : pour les communes appartenant à plus de 700 000 habitants, 14.3% des bases nouvelles se localisent dans des tissus urbains continus

Ces différences géographiques dans la localisation des nouvelles bases fiscales suggèrent que les retombées fiscales de l'artificialisation nouvelle hors des tissus urbains sont inégalement distribuées à l'échelle locale. En revanche, à l'exception de cas très spécifiques comme la Corse ou l'Île de France, on n'observe pas de contrastes marqués entre les régions.

En région Sud-PACA, les bases fiscales générées par les nouveaux locaux se concentrent sur le littoral et dans et autour des principales agglomérations (figure 4). Elles sont principalement portées par les locaux d'habitation en périphérie des agglomérations et dans de petites communes. On distingue aussi des formes de spécialisation locale comme dans le cas du littoral et de l'arrière-pays varois. Les locaux économiques se concentrent dans les agglomérations et notamment dans l'aire aixo-marseillaise et autour de l'étang de Berre.

Figure 4. La distribution spatiale des nouvelles bases fiscales en région Sud-PACA



Le poids des retombées fiscales de l'artificialisation dans le panier de recettes des collectivités

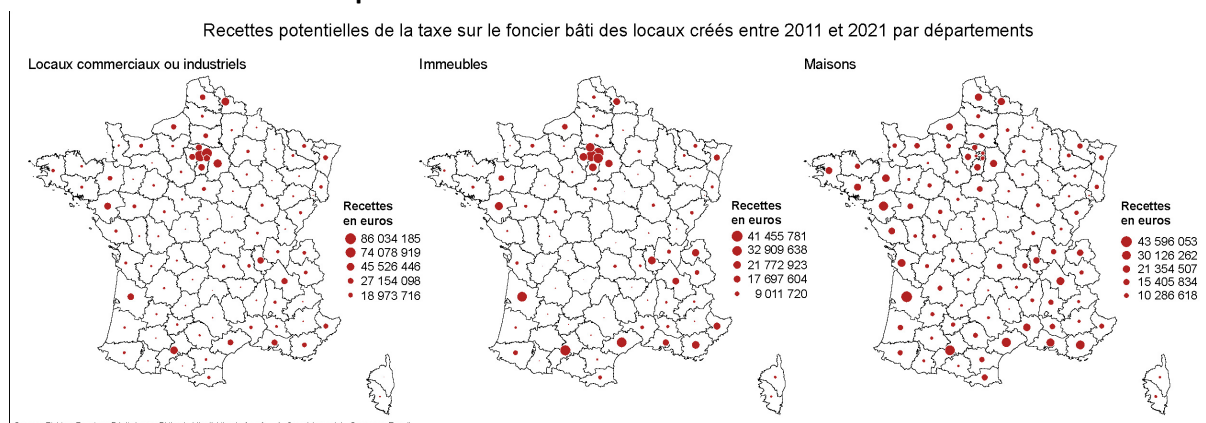
Évaluer les retombées fiscales de l'artificialisation

Observer la distribution spatiale des nouvelles bases fiscales permet d'identifier les territoires qui bénéficient de ressources fiscales supplémentaires. Ce flux de recettes nouvelles dépend toutefois des taux d'imposition fixés localement et il convient surtout d'évaluer son poids au regard du panier fiscal des collectivités concernées. L'enjeu est d'identifier les territoires dans lesquels ces retombées fiscales représentent une part significative des recettes totales.

La base de données des nouveaux locaux permet de connaître le montant des bases fiscales nouvelles apparues entre 2011 et 2021. La base de données du Recensement des Éléments d'Imposition (REI), mise en ligne par la DGFIP, renseigne quant à elle sur les taux d'imposition appliqués chaque année par les collectivités du bloc communal et sur le montant des recettes des principaux impôts locaux. En croisant ces deux bases, on peut appliquer aux bases nouvelles les taux d'imposition de la taxe sur le foncier bâti et de la CFE pour chaque commune et EPCI et calculer des recettes fiscales potentielles selon la méthode décrite plus haut (sans intégrer les exonérations temporaires et abattements).

Avec ce protocole, on peut mesurer pour chaque commune les recettes fiscales potentielles de la taxe sur le foncier bâti et de la CFE, les découper en fonction du type de locaux ou d'activités et les rapporter au panier fiscal total du bloc communal.

Carte 1. Les recettes fiscales potentielles liées aux locaux construits entre 2011 et 2021

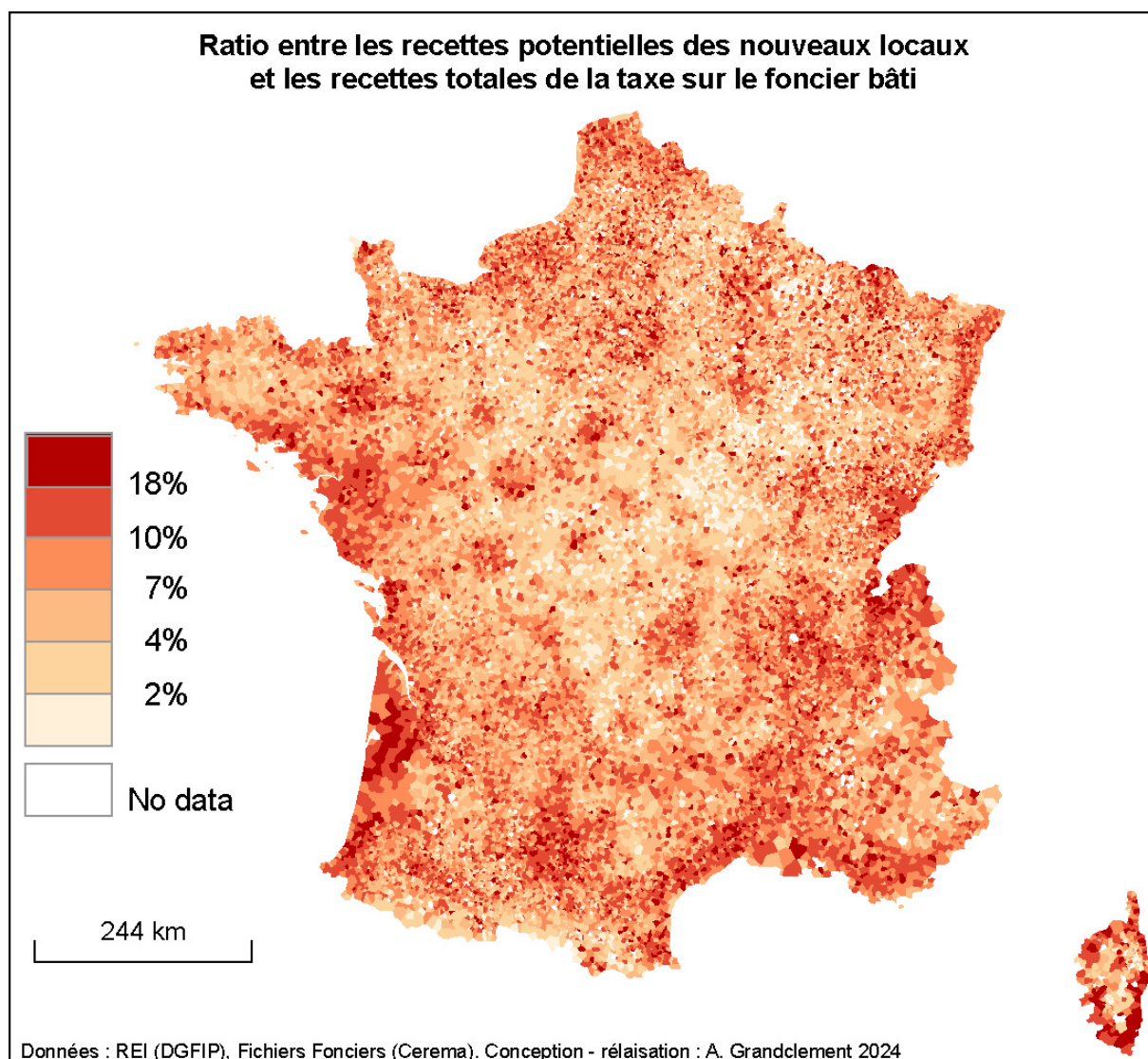


Le poids inégal des nouvelles recettes

À l'échelle nationale, les recettes potentielles liées à l'ensemble des nouveaux locaux d'habitation et à usage d'activité s'élèvent pour le bloc communal à 3,2 milliards pour la taxe sur le foncier bâti et 1 milliard pour la CFE, soit respectivement 9.1% et 14.8% des recettes totales de ces deux taxes. Le premier enseignement tient donc à l'importance de ces recettes nouvelles tous locaux confondus dans le panier fiscal du bloc communal. Ce poids des recettes potentielles liées aux nouveaux locaux varie fortement d'un territoire à l'autre. En considérant le bloc communal, l'écart interquartiles atteint 6 points pour la taxe sur le foncier bâti : la part des recettes potentielles dans les recettes totales est inférieure à 2.3% dans 10% des communes et supérieure à 14.8% pour les 10% des communes où elle est la plus forte.

La cartographie de ce poids des recettes fiscales potentielles liées aux nouveaux locaux met sans grande surprise les territoires marqués par une attractivité démographique et une artificialisation marquée. Mais, cette carte ne recoupe pas parfaitement celles des bases fiscales nouvelles. En effet, la géographie du poids des recettes potentielles se compose d'un effet-flux (les communes où se construisent beaucoup de nouveaux locaux) mais aussi d'un effet « stock » : les communes présentant des valeurs élevées sont aussi celles dont les recettes fiscales foncières antérieures étaient plus modestes au regard du flux de nouveaux locaux. Outre les littoraux ou les zones les plus urbanisées, on observe donc sur la carte des communes localisées en périphérie des agglomérations, tout particulièrement autour des villes moyennes, ou des espaces plus ruraux, comme sur la bordure ouest du Massif central. Les arrière-pays des régions littorales se distinguent aussi, à l'image du Var ou du littoral atlantique de la Gironde au Pays basque.

Figure 5. Le poids des recettes fiscales potentielles par rapport aux recettes totales de la taxe sur le foncier bâti



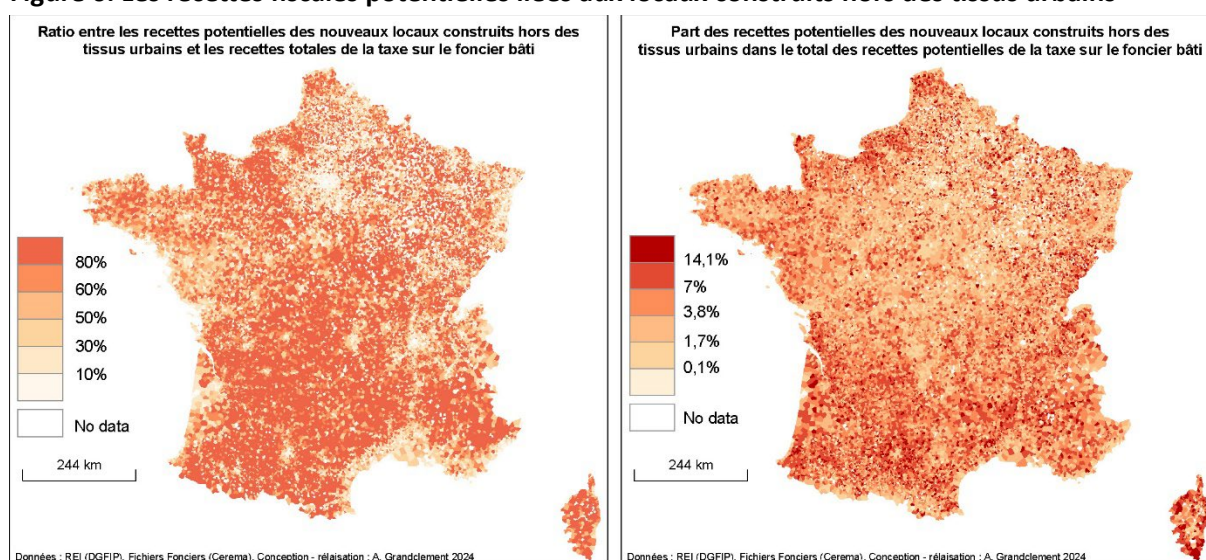
La carte des recettes potentielles de CFE montre une géographie beaucoup moins contrastée : la distribution spatiale de ces recettes semble plus homogène, ce qui peut relever d’une double logique similaire d’effet base et stock. La poursuite du desserrement productif voit des activités s’implanter dans des territoires moins attractifs démographiquement et qui possèdent un tissu économique et donc des recettes fiscales moindres : le flux de recettes nouvelles pèse donc d’autant plus.

Pour affiner cette première approche, on peut ensuite distinguer les recettes fiscales potentielles liées aux nouveaux locaux en fonction de l’environnement spatial dans lequel ils sont construits. La part des recettes potentielles liées à des locaux construits hors des tissus urbains existants est la plus élevée dans les espaces ruraux (figure 6 carte de gauche), ce qui ne constitue pas une grande surprise. Il est en revanche plus intéressant de comparer ces recettes potentielles liées à l’artificialisation aux recettes totales de la taxe sur le foncier bâti : ce ratio permet de mesurer une forme de dépendance des collectivités du bloc local aux retombées fiscales de l’artificialisation.

À l’échelle nationale, les recettes fiscales potentielles liées aux nouveaux locaux construits hors des tissus urbains et des zones d’activité représentent 2,4% des recettes totales de la taxe sur le foncier

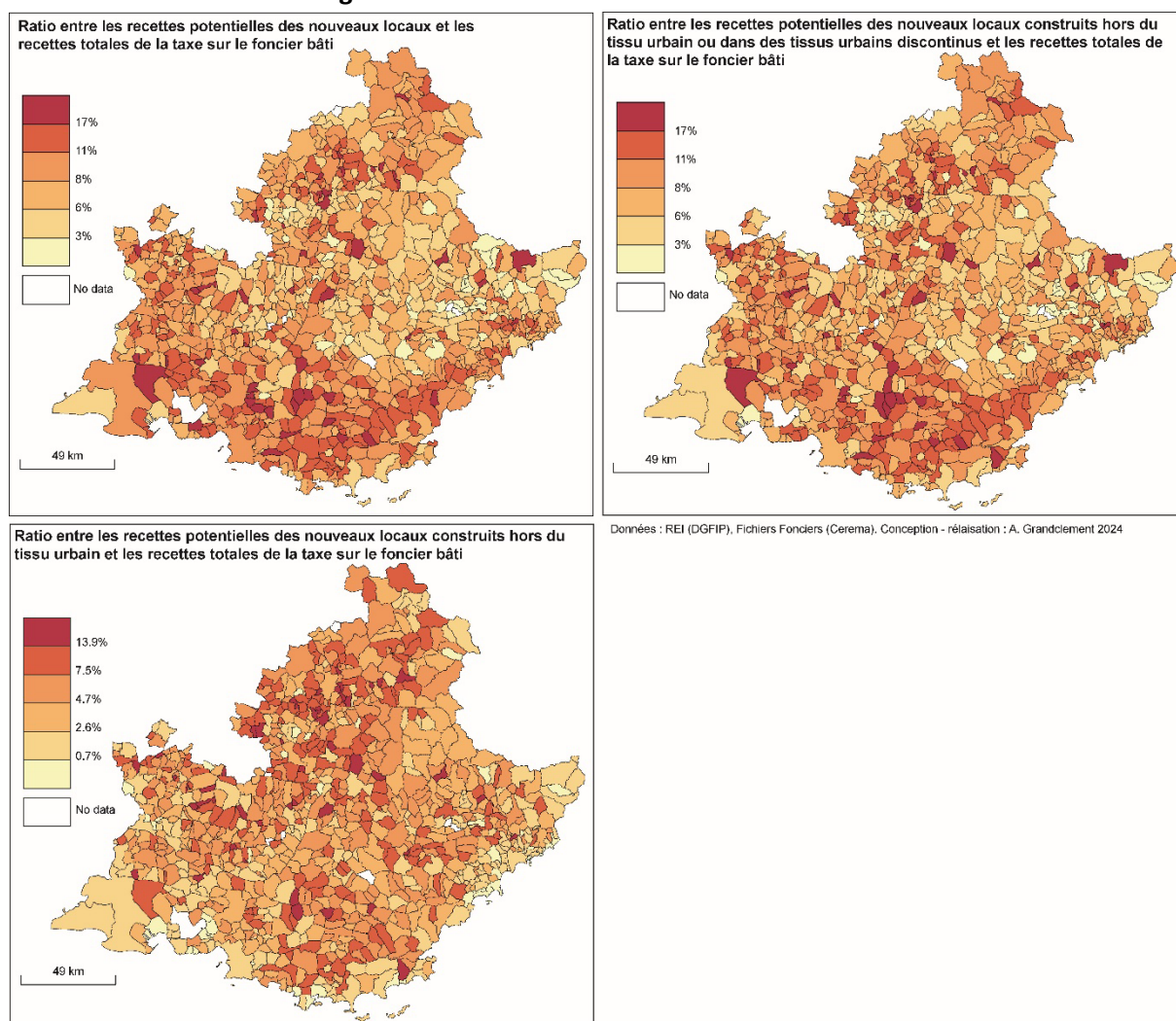
bâti, 6.6% si on ajoute les locaux construits dans des tissus urbains discontinus. Cette moyenne cache à nouveau des contrastes marqués entre territoires : cette part atteint 7% ou plus dans un quart des communes et 11.1% ou plus dans 10% des communes. La carte de ce poids des recettes potentielles hors des tissus urbains diffère sensiblement de la précédente (figure 6 carte de droite). Au-delà d'une certaine dissymétrie nord-sud, la distribution des communes marquées par une poids des recettes potentielles hors tissus urbains est beaucoup moins structurée spatialement et ne coïncide pas avec les territoires urbanisés les plus denses. Les littoraux atlantique et méditerranéen ressortent toujours assez nettement mais on constate pour le reste une répartition plus diffuse qui suggère que les communes qui dépendent fortement de ces nouvelles recettes hors des tissus urbains se rencontrent dans des territoires ruraux et parfois assez loin des agglomérations. Cela s'explique en partie par la plus faible part des tissus non bâtis dans les territoires urbanisés mais aussi par les inégalités antérieures en matière de fiscalité foncière. Dans une partie de ces territoires, les retombées fiscales des nouveaux locaux sont d'autant plus importantes qu'elles concernent des communes moins riches fiscalement.

Figure 6. Les recettes fiscales potentielles liées aux locaux construits hors des tissus urbains



Dans le cas de la région Sud-PACA, des contrastes assez marqués apparaissent et suivent des logiques à la fois longitudinales et transversales. On constate tout d'abord un contraste entre les départements littoraux et ceux de l'intérieur : c'est dans le premier que les retombées de l'artificialisation pèsent le plus dans les paniers fiscaux. Ce résultat qui peut paraître contre-intuitif, met en lumière l'importance des dynamiques d'artificialisation et de leurs retombées dans ces territoires puisqu'il s'agit d'espaces dans lesquels l'artificialisation n'est pas récente. On constate donc un flux de recettes soutenu et qui se maintient dans le pays d'Aix ou dans l'arrière-pays varois. Une deuxième opposition apparaît entre les départements littoraux de l'ouest et de l'est. Alors que les nouvelles bases fiscales apparaissent aussi élevées en volume dans les Alpes Maritimes que dans les Bouches du Rhône (carte 4), le poids relatif des retombées de l'artificialisation dans les paniers fiscaux locaux est beaucoup plus modeste à l'est de la région qu'à l'ouest. Ces contrastes confirment l'intérêt de cette approche par les recettes potentielles liées aux nouveaux locaux et suggèrent qu'une mise en œuvre du ZAN dès les années 2010 aurait eu des effets contrastés sur les territoires locaux, y compris entre des territoires déjà urbanisés.

Figure n°7. Le poids des recettes potentielles liées à l’artificialisation dans les recettes totales de la taxe sur le foncier bâti en région Sud-PACA



Conclusion et perspectives

Cette étude montre que l’artificialisation produit des retombées fiscales dont le poids dans les recettes de certains territoires est très significatif. C’est d’autant plus le cas que l’on a souligné dans la présentation de la méthodologie que l’utilisation des données Corine Land Cover conduit à une appréhension conservatrice de l’artificialisation, en ne permettant pas une saisie fine de l’artificialisation au sein des tissus urbains discontinus. La distribution spatiale de ces retombées mérite une attention particulière : elle tend à prouver que dans un nombre non négligeable de communes, les nouveaux locaux construits entre 2011 et 2021 hors des tissus urbains ont été à l’origine de recettes fiscales qui ont significativement augmenté les recettes fiscales foncières du bloc communal.

Le regard rétrospectif porté sur les recettes potentielles liées aux nouveaux locaux économiques et résidentiels construits entre 2011 et 2021 éclaire aussi les discussions sur l’opérationnalisation de l’objectif du ZAN dans les documents locaux de planification. Les résultats de ce travail montrent la grande hétérogénéité des situations des collectivités : dans un nombre significatif de territoires, ces

retombées fiscales constituent un apport important pour le panier fiscal local qu'une application stricte du ZAN pourrait remettre en cause.

Cette étude constitue une première approche qui demande à être complétée. Le choix de produire des données pour l'ensemble des communes françaises a conduit à se cantonner à des variables générales. Il est notamment possible d'affiner encore la mesure précise des retombées fiscales en tirant partie de toute la richesse des données micro géographiques des Fichiers Fonciers et en prenant mieux en compte la taille des locaux ou encore les exonérations et abattements dont ils bénéficient. La définition de l'artificialisation à échelle fine pourra bénéficier des modèles d'occupations du sol raffinés produits par certaines régions ou collectivités. Il conviendrait aussi d'évaluer les coûts liés à l'urbanisation (services à fournir pour les collectivités) pour ne pas entretenir l'idée erronée d'un effet uniquement positif des constructions nouvelles sur les finances du bloc communal. Enfin, cette approche fiscale gagnera à être associée à celle de la structure de la propriété et des systèmes fonciers locaux pour étudier la façon dont les dynamiques fiscales et foncières pèsent sur les choix des collectivités.

Cette étude pose enfin des questions pour l'action publique locale et nationale autour du déploiement des objectifs de sobriété foncière. Les effets du ZAN sur le financement des collectivités territoriales et l'hétérogénéité des contextes locaux doivent être mieux pris en compte dans le cadre des débats sur la refonte des finances locales ouvert par le rapport Woerth. Face au « mur de l'investissement climat », la question des incitations ou désincitations fiscales pour les collectivités demeure actuellement un point aveugle des politiques sur le ZAN mais aussi de la plupart des champs de l'action publique locale engagés dans la transition environnementale.

Bousquet, A., L. Couderchet, A. Gassiat and B. Hautdidier (2013). "Les résolutions des bases de données « occupation du sol » et la mesure du changement. Articuler l'espace, le temps et le thème." L'Espace géographique **42**(1): 61-76.

Delpech, C. and F. Navarre (2020). "Quels moyens financiers pour le bloc communal ?" L'Économie politique **85**(1): 8-22.

Grandclement, A. and L. Casanova Enault (2024). "Ménages et entreprises : qui sont les principaux contributeurs à la fiscalité locale foncière ? Apports des Fichiers Fonciers à la connaissance de la géographie fiscale locale." Revue d'Economie Régionale et Urbaine **2024**(3): 443-458.

OFGL (2023). La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux. Cap sur... **mars 2023**: 1-40.



**CONNAISSANCE
DU TERRITOIRE**
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Les Auteurs

Laboratoire UMR CNRS 7300 ESPACE AVIGNON, Avignon Université :

Laure Casanova Enault, maître de conférence

Arthur Delaborde, ingénieur

Rémi Delattre, doctorant

Guilhem Boulay, maître de conférences

Laboratoire UMR 7303 TELEMMe - CNRS - Aix Marseille Université :

Antoine Grandclement, maître de conférence



**CONNAISSANCE
DU TERRITOIRE**
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Une coopération entre
experts du territoire au
service de la connaissance
et de l'action publique



› <https://connaissance-territoire.maregionsud.fr>

Cette étude a été réalisée au sein du dispositif partenarial signé entre la
Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur et les Etablissements
d'enseignement supérieur et de recherche.