

N° 692

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi visant à **remobiliser le bâti rural,***

Par Mme Sophie PRIMAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 444 et 693 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création d'un fonds de mobilisation du bâti rural géré par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), destiné à aider les communes rurales à identifier et à réaménager des friches et du bâti dégradé	11
• <i>ARTICLE 2</i> Création d'une aide forfaitaire destinée aux ménages modestes qui acquièrent un bien immobilier vacant depuis au moins un an, financée par le fonds de mobilisation du bâti rural.....	22
• <i>ARTICLE 3</i> Création d'une taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis dans les zones tendues.....	28
• <i>ARTICLE 4</i> Modification des compétences des établissements publics fonciers locaux et des établissements publics locaux de rénovation urbaine	44
• <i>ARTICLE 5</i> Gage de recevabilité financière	56
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	75
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77
LA LOI EN CONSTRUCTION	79

L'ESSENTIEL

Réunie le 3 juin 2026, sous la présidence du sénateur Thierry Cozic, vice-président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Sophie Primas sur la proposition de loi n° 444 (2025-2026) visant à remobiliser le bâti rural, déposée au Sénat le 27 février 2026 par M. Christian Redon-Sarrazy et plusieurs de ses collègues. Cette proposition de loi, dont l'objectif louable est de lutter contre l'abandon des bâtiments dans les ruralités en déprise, comporte **4 articles**.

L'article 1^{er} instaure, pour une durée de six ans, un « **fonds de mobilisation du bâti rural** » lequel aurait pour mission d'accompagner les 30 700 communes rurales dans la mobilisation des friches et la réhabilitation du bâti dégradé ainsi que de financer les études de requalification des centres-bourgs ou centres villages. La définition des modalités d'organisation et de gestion du fonds, les caractéristiques des projets éligibles, le montant des aides et les modalités de leur versement seraient définis par le conseil d'administration de **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui assurerait un lien direct avec les 30 700 communes éligibles**.

L'article 2 prévoit le versement d'une **aide forfaitaire**, majorée de 40 % en cas de recours à des matériaux « biosourcés et géosourcés », aux ménages modestes qui acquièrent un bien immobilier vacant depuis au moins un an, destiné à être leur résidence principale, dans les communes rurales et sous réserve que le logement concerné réponde à plusieurs impératifs de réhabilitation. L'ANCT serait chargée de définir les conditions d'éligibilité, le montant de l'aide et ses modalités de versement.

L'article 3 crée une **taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis dans les zones tendues**, afin d'alimenter le fonds prévu à l'article 1^{er}.

Enfin, l'article 4 propose de modifier les **compétences des établissements publics fonciers locaux et des établissements publics locaux de rénovation urbaine**, afin de sécuriser leur participation à des opérations de production de logement ou d'accompagnement aux collectivités territoriales dans des opérations de réhabilitation.

La commission des finances **n'a pas adopté cette proposition de loi**. Les auditions et les travaux menés par la rapporteure ont montré que de **nombreux dispositifs** permettant de financer la rénovation du bâti, notamment dans les ruralités, existent déjà et que **cette nouvelle modalité de financement alourdirait considérablement la charge d'activité de l'ANCT**. Le versement d'aides ciblées et spécifiques peut, en outre, être fait à droit constant par les collectivités territoriales et **il semble inopportun, au vu des sept impôts pesant déjà sur le foncier non bâti, d'ajouter une taxe nouvelle**. Enfin, les missions que la proposition de loi prévoit de confier aux

établissements publics fonciers peuvent être accomplies aujourd'hui, à droit constant.

I. SI LA REMOBILISATION DU BÂTI RURAL MÉRITE D'ÊTRE SOUTENUE, LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE TAXE ET DE NOUVELLES AIDES AUX PARTICULIERS NE SONT PAS LA BONNE SOLUTION

A. LA CRÉATION D'UN FONDS DE MOBILISATION DU BÂTI RURAL SEMBLE REDONDANTE AVEC CERTAINS DISPOSITIFS EXISTANTS ET CONSTITUE UNE COMPÉTENCE NON ABSORBABLE PAR L'ANCT À MOYENS CONSTANTS (ARTICLE 1^{ER})

Il existe déjà un grand nombre de dispositifs pouvant être activés par les collectivités territoriales à la recherche d'un accompagnement dans la construction ou la réhabilitation du bâti rural et dans la mobilisation des friches à réhabiliter :

- plusieurs dispositifs d'aide à la lutte contre l'habitat indigne permettent de confier la réhabilitation des biens immobiliers concernés à une association agréée en maîtrise d'ouvrage d'insertion pour bénéficier d'un financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou du Fonds National d'Aide à la Pierre (FNAP) ;

- le bénéfice de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) ;

- les opérations de réhabilitation de l'habitat financées par l'ANAH à travers les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les programmes de lutte contre l'habitat indigne ou encore les opérations de revitalisation territoriale (ORT), le plus souvent adossées aux programmes de l'ANCT relevant du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) tels que « Action Cœur de ville » (ACV) ou « Petites Villes de Demain » (PVD) ;

- d'autres dispositifs, financés à travers le plan France ruralités et portés par le FNADT, comme la mise à disposition de chefs de projets « Village d'avenir » placés auprès des préfets pour apporter un appui en ingénierie aux communes rurales dans leurs projets de construction ou de réhabilitation.

- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;

- le financement de la reconversion des friches à travers le « fonds friches », intégré au Fonds vert, via l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

- les prêts et investissements de la Banque des Territoires pour des opérations de revitalisation territoriale ;

- l'aide à l'ingénierie technique (outil « Cartofriches », *etc.*) via le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;

- des dispositifs sectoriels comme le fonds de soutien au commerce rural ainsi que des projets économiques collectifs comme les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Par ailleurs, la présente proposition de loi conduirait à faire de l'agence l'interlocuteur direct de 30 700 communes potentiellement bénéficiaires du fonds créé, ce qui n'est pas envisageable au regard de la baisse de sa subvention pour charges de service public et de son plafond d'emploi depuis deux exercices.

B. LE DROIT EXISTANT PERMET DÉJÀ DE VERSER DES AIDES AUX MÉNAGES POUR RÉHABILITER UN LOGEMENT (ARTICLE 2)

Plusieurs dispositifs portés par l'ANAH, à destination des particuliers propriétaires d'un bien immobilier, peuvent déjà être mobilisés afin de contribuer au financement de la rénovation du bâti dans les communes rurales, même si ces dispositifs ne sont pas spécifiquement destinés aux zones rurales. Les plus importants d'entre eux en termes de volumes financiers sont *Ma PrimRénov'*, *Ma PrimAdapt'* et *Ma Prime Logement Décent*, représentant à eux trois un total conséquent de 4,3 milliards d'euros alloués en 2025.

De plus, certaines collectivités versent déjà aux ménages, sous conditions de ressources, des aides complémentaires et similaires à celle envisagée ici : le droit existant permet donc déjà un accompagnement des particuliers concernés.

Au surplus, le dispositif proposé à l'article 2 présente deux **défauts majeurs** :

- Il cible les seuls ménages modestes, ce qui signifie qu'il exclut juridiquement les ménages pauvres de toute aide, un choix qui semble discutable ;

- Il laisse la seule ANCT gérer et déterminer, sans moyens supplémentaires, les contours de l'ensemble du processus sans intervention ministérielle : montant, modalités de versement, gestion directe d'une dépense de guichet auprès des particuliers, *etc.*

C. L'ALOURDISSEMENT NON SOUHAITABLE DE LA FISCALITÉ PAR LA CRÉATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE SUR LES TERRAINS CONSTRUCTIBLES NON BÂTIS DANS LES ZONES TENDUES (ARTICLE 3)

Alors que l'article 3 vise à créer une taxe additionnelle assise sur la valeur vénale des terrain non bâtis situés en zone tendue, la rapporteure considère que **l'alourdissement de la charge fiscale n'est pas souhaitable**. En

effet, le **foncier non bâti fait déjà l'objet de nombreux prélèvements** qui rendent peu opportun la mise en œuvre d'une nouvelle imposition.

Tableau récapitulatif des impôts existants liés au foncier non bâti

	Nom	Référence juridique dans le code général des impôts	Date de création
Taxes sur la détention	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	Article 1393	1914
	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	Article 1519 I	2010
	Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi)	Article 1530 <i>bis</i>	2014
	Taxes spéciales d'équipement (TSE)	Articles 1607 <i>bis</i> et suivants	1992
	Taxe additionnelle au profit des chambres d'agriculture	Article 1604	1979
Taxes sur la cession	Taxe forfaitaire sur les terrains constructibles (TFTC)	Article 1529	2006
	Taxe nationale sur les terrains nus rendus constructibles, dite taxe « LMA »	Article 1605 <i>nonies</i>	2010

Source : commission des finances

De **nombreuses difficultés** apparaissent en outre dans le dispositif proposé. D'abord, la taxe créerait des **ressources nouvelles principalement pour des collectivités fortement urbanisées**, à rebours de l'objectif de la proposition de loi de donner des moyens aux territoires ruraux. **En effet, son produit serait affecté à hauteur de 60 % aux communes** et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), **pour financer des politiques locales de sobriété foncière**, et à **40 % au Fonds de mobilisation du bâti rural** créé à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Ensuite, l'usage fléché des ressources **pour mettre en œuvre des politiques de sobriété foncière se heurte au principe de libre administration des collectivités territoriales.**

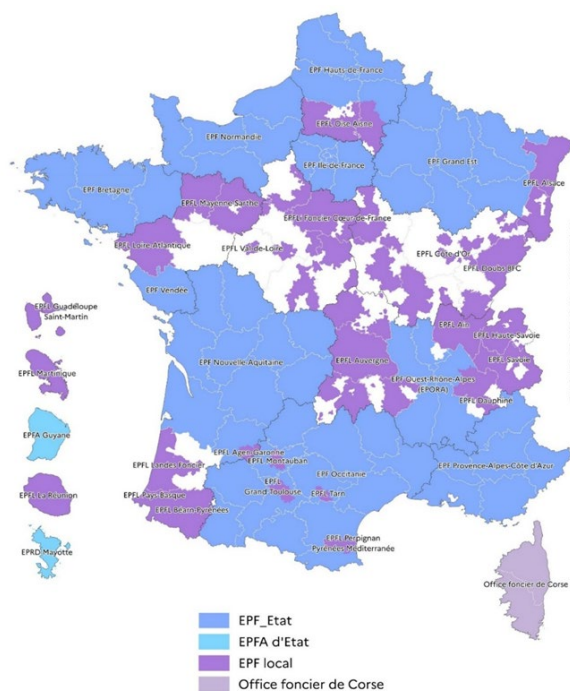
Enfin, de nombreuses exigences constitutionnelles¹ ne sont pas remplies par le dispositif pour entrer dans l'ordonnancement juridique. La taxe proposée n'est en effet dotée ni de taux, ni de modalités de recouvrement, ni de fait générateur, et son assiette est difficile à définir. Il est ainsi impossible d'estimer son rendement.

II. LES MODIFICATIONS DES COMPÉTENCES DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX APPARAISSENT SATISFAITES

L'article 4 vient en complément du triptyque prévu par les trois premiers articles et vise à **modifier les compétences des établissements publics fonciers (EPF) locaux et des établissements publics locaux de rénovation urbaine**.

Les **EPF locaux** deviendraient ainsi compétents pour acquérir et rénover des biens immobiliers vacants, pour les **transformer en logements**. Les **établissements publics locaux de rénovation urbaine** pourraient ainsi se voir déléguer **l'instruction et le traitement de demandes d'aides pour la transformation de bâtiments anciens en logements**.

Couverture du territoire national par des EPF d'État ou locaux en septembre 2025



¹ Conseil constitutionnel, décision n° 68-51 L du 4 avril 1968.

L'audition de l'association nationale des EPF locaux a confirmé que ces derniers mettent déjà en œuvre des opérations de transformation de bâti dégradé en logement. Le droit en vigueur le permet donc déjà. Toutefois, une sécurisation de l'exercice de cette compétence pourrait faire l'objet d'un texte de nature réglementaire.

S'agissant des établissements publics locaux de rénovation urbaine, non seulement l'extension de leur compétence paraît déjà couverte par le droit existant, mais il convient aussi de relever qu'aucun établissement de ce type n'est actuellement en activité.

La commission des finances n'ayant pas adopté la proposition de loi, la discussion en séance publique, le jeudi 11 juin 2026, portera sur le texte déposé sur le Bureau du Sénat, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création d'un fonds de mobilisation du bâti rural géré par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), destiné à aider les communes rurales à identifier et à réaménager des friches et du bâti dégradé

Le présent article prévoit la création, pour une durée de six ans, d'un « fonds de mobilisation du bâti rural » lequel aurait pour mission d'accompagner les communes rurales dans la mobilisation des friches et la réhabilitation du bâti dégradé ainsi que de financer les études de requalification des centres-bourgs ou centres-villages.

La définition des modalités d'organisation et de gestion du fonds, les caractéristiques des projets éligibles, le montant des aides et les modalités de leur versement seraient définies par le conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ce fonds serait alimenté par une fraction du produit d'une nouvelle taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis qui serait perçue dans les zones tendues.

La commission des finances a jugé inopportun la création de ce nouveau fonds au regard du très grand nombre de dispositifs déjà existants et de la charge non absorbable pour l'ANCT que la gestion directe de ce fonds auprès des 30 700 communes éligibles représenterait.

La commission n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : DE MULTIPLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION DU BÂTI RURAL

Plusieurs dispositifs peuvent être activés par les collectivités territoriales à la recherche d'un **accompagnement dans la construction ou la réhabilitation du bâti rural** et dans la **mobilisation des friches** à réhabiliter.

Il existe d'abord plusieurs dispositifs d'aide à la lutte contre l'habitat indigne que les collectivités territoriales peuvent mobiliser en tant que maître d'ouvrage. Les collectivités peuvent ainsi faire le choix de confier la réhabilitation de biens immobiliers concernés à une association agréée en

maîtrise d'ouvrage d'insertion pour bénéficier d'un financement de l'ANAH ou du Fonds National d'Aide à la Pierre (FNAP).

Elles peuvent également solliciter le financement de la construction ou de la reconstruction de logements dans le cadre du FNAP, soit en maîtrise d'ouvrage directe, soit en confiant les biens à un bailleur social, afin de faciliter l'accès de personnes modestes à un **prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)**, à un **prêt locatif à usage social (PLUS)** ou encore à un **prêt locatif social (PLS)**.

Les communes disposant de moyens limités peuvent également, sous conditions, mobiliser la **prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS)** : par le biais de la PALULOS communale, elles peuvent engager la réhabilitation d'un bien communal ancien en le transformant en logement social.

L'ANAH finance également des opérations de réhabilitation de l'habitat dégradé, y compris dans les centres anciens ruraux, à travers les **opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)**, les programmes de lutte contre l'habitat indigne ou encore les **opérations de revitalisation territoriale (ORT)**, le plus souvent adossées aux programmes de l'ANCT relevant du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) tels que « **Action Cœur de ville** » (ACV) ou « **Petites Villes de Demain** » (PVD).

C'est également à travers le FNADT qu'est financé le plan France ruralités, qui permet la **mise à disposition de chefs de projets « Village d'avenir¹ »** placés auprès des préfets pour apporter un appui en ingénierie aux communes rurales dans leurs projets de construction ou de réhabilitation.

Les communes et leurs groupements, lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage directe de travaux de réhabilitation, peuvent également solliciter l'octroi de financements à travers la **dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)**.

Même s'il a été demandé aux préfets de département qui ont la main sur l'attribution de la DETR de prioriser certaines situations², **sont éligibles toutes les opérations d'investissement local des communes de moins de 2 000 habitants** (moins de 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer),

¹ Depuis 2024, le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » prévoit le remboursement aux administrations concernées du coût de la mise à disposition des personnels pour être chefs de projets « villages d'avenir ». En 2025, cela a représenté un total de 4,74 millions d'euros exécutés en AE comme en CP.

² La circulaire relative aux règles d'emploi en 2026 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) du 1^{er} avril 2026 prévoit notamment que la DETR devra en priorité, en 2026, cibler les communes les plus rurales au sens de la grille de densité de l'INSEE et que les taux de cofinancement devront être modulés en fonction des spécificités et contraintes des collectivités concernées (territoires de montagne et territoires insulaires par exemple).

toutes les **communes entre 2 000 et 20 000 habitants** (entre 3 500 et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) **dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes de la même strate**, toutes les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que **toutes les communes nouvelles**, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création.

D'autres fonds sont mobilisables au travers de dispositifs suivis par plusieurs organismes selon les caractéristiques de chaque projet. Ainsi, le financement de la **reconversion des friches**, notamment industrielles ou polluées, à travers le « **fonds friches** », intégré au Fonds vert, peut être sollicité via l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**ADEME**) qui intervient principalement sur les opérations de recyclage foncier présentant un enjeu environnemental ou de sobriété foncière.

La **Banque des Territoires** intervient également sous forme de prêts et d'investissements pour des opérations de revitalisation territoriale, notamment dans les centres-bourgs ruraux.

Enfin, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**CEREMA**) fournit une ingénierie technique pour aider les collectivités à identifier leurs friches, via l'outil « **Cartofriches** », et à concevoir des projets de reconversion résilients pour les territoires.

À ces aides « généralistes » s'ajoutent des **dispositifs sectoriels** permettant également de financer la réhabilitation de bâtiments spécifiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera le **fonds de soutien au commerce rural qui permet de financer la rénovation de locaux commerciaux** communaux ou privés, avec des subventions pouvant atteindre 50 000 euros pour l'immobilier et 25 000 euros pour les équipements, sous condition d'absence de commerce de proximité dans la commune.

De même, des financements existent pour des **projets économiques collectifs comme les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)**, avec des aides pouvant atteindre 80 000 euros par projet.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FONDS DIT DE MOBILISATION DU BÂTI RURAL, DONT LA GESTION SERAIT CONFIEE À L'AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES (ANCT), EN LIEN DIRECT AVEC TOUTES LES COMMUNES CONCERNÉES'

A. CRÉER UN FONDS DE MOBILISATION DU BÂTI RURAL

Le **I de de l'article 1^{er}** de la proposition de loi propose de créer, pour une durée de six ans, un fonds de mobilisation du bâti rural. Ce fonds aurait pour mission d'accompagner les communes rurales dans la mobilisation des friches et la réhabilitation du bâti dégradé et de financer les études de requalification des centres-bourgs ou des centres-villages.

Ce fonds serait chargé de recenser et de rendre public l'ensemble des outils d'ingénierie, des opérateurs et des aides mobilisables par les communes rurales.

B. CONFÉRER À L'ANCT LE SOIN DE GÉRER LE FONDS ET LES MODALITÉS DE SON USAGE

Le **II de l'article 1^{er}** confère au conseil d'administration de l'Agence nationale de cohésion des territoires le soin de « *défini[r] et publier les modalités d'organisation et de gestion du fonds, les caractéristiques des projets éligibles, les montants des aides et les modalités de leur versement.* » Sa gestion donnerait lieu à l'établissement par l'ANCT d'un rapport annuel d'activité du fonds remis au Gouvernement et au Parlement (**IV de l'article 1^{er}**).

Le versement de cette aide serait « *de droit pour tout projet répondant aux critères d'éligibilité définis par l'Agence et accompagné par un établissement public mentionné aux articles L. 324-1 ou L. 326-1 du code de l'urbanisme¹, une structure d'ingénierie publique ou un architecte* ».

C. ASSURER L'ABONDEMENT DU FONDS PAR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE TAXE

Le fonds serait financé par l'affectation d'une fraction du produit d'une taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis instaurée pour l'occasion (**III de l'article 1^{er}**), et dont les principales modalités sont par ailleurs fixées à l'article 3 de la proposition de loi.

¹ Sur ce point, cf. commentaire de l'article 4.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : NE PAS ADOPTER L'ARTICLE POUR PRÉSERVER L'ANCT D'UNE COMPÉTENCE CHRONOPHAGE, COÛTEUSE, AUX EFFETS INCERTAINS ET SOURCE D'UNE NOUVELLE COMPLEXIFICATION POUR LES COLLECTIVITÉS

A. L'ANCT DONT LES MOYENS ONT DÉJÀ ÉTÉ RATIONNALISÉS N'A PAS VOCATION À ABSORBER CETTE NOUVELLE COMPÉTENCE À PROPOS DE LAQUELLE ELLE EXPRIME D'AILLEURS DES RÉSERVES

1. Le contexte budgétaire ne permet pas de conférer à l'ANCT les moyens conséquents que supposerait la nouvelle compétence attribuée

Dans un contexte particulièrement contraint pour les finances publiques, les moyens alloués à l'ANCT ont fait l'objet d'une rationalisation importante depuis la loi de finances pour 2025.

Alors que la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée à l'Agence nationale de cohésion des territoires avait augmenté d'environ 20 millions d'euros en 2024 pour atteindre 81,5 millions d'euros, abondant principalement des crédits consacrés à l'ingénierie des collectivités territoriales qui furent alors doublés, passant à 40 millions d'euros, la loi de finances pour 2025 a quasiment gommé cet effort pour des raisons budgétaires, contraignant l'ANCT à un effort de rationalisation particulièrement substantiel au regard de l'extension de ses prérogatives depuis sa création et ramenant la SCSP de l'ANCT à 64 millions d'euros. En loi de finances pour 2026, une nouvelle réduction, plus mesurée, de la SCSP de l'opérateur a été votée, laquelle s'est établie dès lors à 63 millions d'euros pour l'année en cours¹.

À cette **diminution des crédits de presque 19 millions d'euros en seulement deux exercices, c'est-à-dire tout de même l'équivalent de 30 % de ses moyens actuels**, s'ajoute une mise en réserve des crédits sur sa SCSP proportionnellement plus importante que sur le reste du programme qui la finance² pour préserver des marges de manœuvre sur d'autres dispositifs.

Parallèlement, **le plafond d'emploi de l'ANCT a été réduit de 21 ETPT en 2025 (il est alors passé de 371 à 350 ETPT) puis a de nouveau été réduit en 2026 de 12 ETPT, pour atteindre 338 ETPT**. Cette réduction marque une inversion de la tendance à la hausse du plafond d'emploi qui avait suivi la création de l'agence en 2020. En effet, entre 2020 et 2024, celui-ci est passé de 327 ETPT à 371 ETPT pour répondre aux nouvelles missions de l'agence. Dès le début 2025, l'ANCT a pris des mesures pour contenir l'évolution de son plafond d'emploi : non reconduction de contrats de renfort

¹ À ce montant s'ajoute une subvention pour charges d'investissement de 3 millions d'euros.

² Il s'agit du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires ».

ou de vacation, non remplacement de départs, gel de 27 postes, suspension de 10 recrutements.

Malgré ces mesures drastiques, fin septembre 2025, l'agence a indiqué à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ne pas être en mesure de respecter ce plafond d'emploi avec une exécution qui s'est finalement établie à 361,37 ETPT. Cette situation a alerté à la fois la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, expliquant la mise en place depuis cette année d'un suivi mensuel du plafond d'emploi des opérateurs financés par le programme 112. **Cette situation difficile a même conduit la Cour des comptes à inciter le responsable de programme à « redéfinir le périmètre des missions confiées à l'agence ».**

C'est dans ce contexte qu'intervient la présente proposition de loi qui conduirait à faire de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) l'interlocuteur direct de 30 700 communes potentiellement bénéficiaires du fonds créé.

La commission des finances qui a déjà eu l'occasion, lors de l'examen des deux derniers projets de loi de finances, d'alerter sur la situation de l'ANCT, **estime avéré le risque de tensions que ferait peser cette compétence nouvelle sur les capacités d'intervention de l'Agence et potentiellement sur l'exercice d'autres missions** déjà assurées au bénéfice des communes, notamment les plus petites d'entre elles, d'autant que le périmètre de compétences de l'ANCT n'a cessé d'être élargi depuis sa création.

Sans prétendre à une exhaustivité parfaite, le tableau synthétique infra présente la montée en charge des missions de l'agence depuis sa création.

Chronologie des missions confiées à l'ANCT

Programmes	Dates de lancement du dispositif
Dispositifs politique de la ville	Antérieur à la création de l'agence
France services	Antérieur à la création de l'agence
Territoires d'industrie I	Antérieur à la création de l'agence
Action cœur de ville	Antérieur à la création de l'agence
Agenda rural	Antérieur à la création de l'agence
France très haut débit	Antérieur à la création de l'agence
France mobile	Antérieur à la création de l'agence
Activité immobilière (pôle d'appui opérationnel)	Antérieur à la création de l'agence

Autorité de gestion du programme national d'assistance technique interfonds <i>Europ'Act</i>	Antérieur à la création de l'agence
Plateforme stages de troisième	2020
Cités éducatives	2020
Cités de l'emploi	2020
Petites villes de demain	2020
Soutien aux stations de ski	2020
Nouveaux lieux, nouveaux liens	2020
Incubateur des territoires	2020
Conseillers numériques	2021
Plan avenir montagne	2021
Fonds de restructuration des locaux d'activité 1	2021
Autorité de gestion de la réserve d'ajustement au Brexit (BAR)	2022
Territoires d'industrie II	2023
Action cœur de ville II - entrées de ville	2023
France ruralités (<i>a pris la suite de l'agenda rural</i>)	2023
Fonds de restructuration des locaux d'activité 2	2023
Fonds de soutien aux commerces en entrées de ville	2023
Fonds de soutien aux commerces en communes rurales	2023
Secrétariat du programme <i>Urbact</i>	2023
Accompagnement en ingénierie (moyens annuels successifs)	2020 : 10 millions d'euros 2022 : 20 millions d'euros 2024 : 40 millions d'euros 2025 : 20 millions d'euros 2026 : 20 millions d'euros
Villages d'avenir	2024

Source : Commission des finances du Sénat

Au regard de l'élargissement des compétences de l'ANCT, et de la baisse de ses moyens depuis 2025, la vigilance paraît d'autant plus nécessaire que le dispositif de la proposition de loi prévoit un mécanisme d'aide « de droit » pour les projets répondant aux critères d'éligibilité, sous la seule réserve pour la collectivité d'être accompagnée par un établissement public mentionné aux articles L. 324-1 ou L. 326-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire un établissement public foncier, par une structure d'ingénierie publique ou par un architecte, ce qui en réalité est le cas de la quasi-totalité de projets de réhabilitation.

Cette situation est susceptible d'entraîner un volume important de demandes et une charge d'instruction significative pour les services gestionnaires de l'établissement.

Il apparaît donc que l'ANCT serait dans l'incapacité, à moyens constants, et a fortiori avec une réduction de sa dotation, d'assumer cette nouvelle prérogative ce qui pourrait potentiellement avoir des incidences en cascade sur les services déconcentrés de l'État : le préfet de département, en tant que pilote territorial des politiques de l'État et garant de la cohérence avec les autres dispositifs mobilisés sur son territoire et en tant que délégué territorial de l'ANCT, risquerait probablement d'être sollicité, alors que ce n'est pas prévu, pour accompagner l'ANCT dans l'instruction de proximité des demandes de financement.

Par ailleurs, le « lien direct », c'est-à-dire la gestion directe par l'ANCT de chaque dossier de demande de financement par le fonds avec les 30 700 communes, tel qu'il est prévu par le dispositif, semble irréaliste.

2. Si le dispositif devait être conservé, la compétence conférée au conseil d'administration de l'ANCT devrait être davantage encadrée

Le conseil d'administration de l'ANCT disposant, en application de l'article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales, d'une compétence générale pour « régler par ses délibérations les affaires de l'établissement », il lui revient notamment de déterminer les orientations et les modalités de mise en œuvre des dispositifs gérés par l'agence. Il apparaît donc cohérent de prévoir que les modalités d'organisation et de gestion du fonds, s'il devait voir le jour, soient validées « par délibération du conseil d'administration » de l'ANCT.

Il convient de relever que l'appui en ingénierie de l'ANCT et son fonctionnement actuel, largement déconcentré sur les préfets et ses services repose sur une vision holistique de l'aménagement, aidant à la formalisation de projets de territoires et à leur avancement. Toutefois, le dispositif proposé confère une marge d'appréciation totale à l'ANCT qui n'a pas vocation, aussi compétente soit-elle, à se substituer à la décision politique : le texte ne pose aucune limite et ne fixe aucune orientation précise dans la définition des caractéristiques des projets éligibles, pas plus qu'il ne plafonne le montant des aides. Il ne confère même pas au titulaire du pouvoir réglementaire le soin de fixer des taux plafonds de financement.

Le conseil d'administration de l'ANCT, aussi compétents et légitimes soient ses membres, ne dispose pas de la légitimité nécessaire pour se substituer aux décideurs publics dans le choix des critères d'attribution des aides financées par le fonds et sans critères précis définis par la loi'. A minima, le dispositif devrait comprendre des orientations destinées à faciliter l'élaboration de critères d'éligibilité.

3. Le recours à l'ANCT ne constituerait pas le choix le plus rationnel si un tel fonds devait être créé

Tout en comprenant l'intention des auteurs du texte, qui s'appuient sur la vocation de l'ANCT d'accompagnement des collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets, la rapporteure souligne la rupture avec la philosophie même de l'ANCT que constituerait une gestion directe des dossiers par l'agence.

Ce fonds conduirait ainsi à confier à l'ANCT des missions nouvelles de gestion administrative et financière, d'instruction et de suivi des dossiers, de définition de critères d'éligibilité. Cette approche est en contradiction avec la vocation première de l'agence de coordonner des dispositifs, en particulier ceux relevant du plan France ruralités. Même si l'amélioration du logement en milieu rural a effectivement vocation à relever pour partie du plan France ruralités, la commission des finances considère que la question de la mobilisation des friches et de la réhabilitation du bâti relève d'avantage des compétences de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). **S'il s'agit de gérer un fond dédié à des actions de reconstruction du bâti rural, il apparaît que l'on s'éloigne des missions initialement assignées à l'Agence.**

Dans la pratique, la rapporteure craint que la charge de travail ne retombe *in fine* sur les préfetures compte tenu du fait que jusqu'à présent, les interventions de l'ANCT s'appuient en effet sur le préfet, délégué territorial, et ses équipes, celui-ci identifiant et sourçant les projets éligibles en lien direct avec les communes, et mobilisant, l'ingénierie nécessaire avant travaux.

B. DES INCERTITUDES QUANT AUX MODALITÉS PRATIQUES DE FONCTIONNEMENT DU FONDS

1. Un très grand nombre de communes éligibles à un dispositif n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation et qui disposerait d'une marge de manœuvre financière probablement restreinte

Seraient éligibles à un financement porté par le fonds les projets présentés par les communes rurales¹, c'est-à-dire les communes peu denses et très peu denses au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ce qui représente un peu plus de 30 700 communes, soit 88% d'entre elles. Certes, ces communes ne représentent « que » 33 % de

¹ La grille communale de densité permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. L'appartenance à un niveau de la grille n'est pas simplement liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune (incluant les surfaces non habitées comme les forêts, la montagne et les champs), elle prend en compte la présence au sein de la commune de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface.

la population française totale mais **le dispositif envisagé laisse en conséquence présager d'une marge de manœuvre financière très faible pour chacun des projets portés.**

Il n'est pas possible, au regard du caractère inopérant, en l'état, du dispositif proposé d'établir des simulations (aucun taux pour appliquer la taxe proposée n'est fixé par le dispositif, et l'assiette retenue demeure très incertaine, *cf.* commentaire de l'article 3) mais on peut supposer que le rendement d'une taxe additionnelle sur les terrains non construits dans les zones tendues, où par définition il y a peu de terrains non construits, serait particulièrement faible. La répartition d'un produit faible entre un nombre élevé de communes et un vaste champ de projets éligibles ne peut que susciter des déceptions, en particulier si l'objectif du texte consiste en réalité à **créer l'embryon d'une Agence nationale de la rénovation rurale**, comme l'ont supposé certaines des personnes auditionnées.

Cette revendication, portée de longue date par certains élus locaux et relayée par l'Association des maires ruraux de France lors de son audition, nécessiterait un consensus politique plus large qui ne semble pas réuni, à l'heure où l'existence même de certaines agences est questionnée.

2. La nature des opérations éligibles est insuffisamment délimitée

La commission des finances a en outre considéré que le périmètre d'intervention du dispositif était insuffisamment défini. La volonté de financer tout accompagnement des communes rurales dans la mobilisation des friches et du bâti dégradé situés sur leur territoire, rien ne définissant la notion de dégradation, ainsi que toute étude de requalification des centres-bourgs ou centres-villages, couvre potentiellement un très grand nombre d'opérations immobilières : les seules limites au dispositif seraient donc celles définies par l'ANCT elles-mêmes, ce qui constituerait une exception singulière dans le paysage de l'attribution de financements de ce type.

Les organismes auditionnés par la rapporteure ont d'ailleurs souligné la nécessité de préciser le champ des opérations couvertes et le risque de dilution des maigres moyens que le fonds serait susceptible d'agréger. Ils ont en particulier souligné le caractère très évasif du dispositif qui pourrait porter sur « *la mobilisation de friches* » et financer les « *études de qualification (...) rendues nécessaires* », sans que soit précisées les caractéristiques minimales de telles « nécessités ». Plusieurs d'entre eux ont mis en avant le **risque de décalage entre le rendement potentiel du fonds, non évalué par les auteurs de la proposition de loi, et l'importance des besoins qu'il entend couvrir.**

L'AMRF a par exemple fait savoir à la rapporteure qu'**une telle initiative aurait vocation à être notamment circonscrite** :

- aux seuls besoins de la commune non couverts par l'initiative privée, donc adaptés à des publics cibles, comme les apprentis, les saisonniers touristiques ou encore les familles parentales ;

- et aux seuls projets non intégralement couverts par les dispositifs de financements existants, comme la rénovation de logements communaux vacants, sans vocation sociale mais nécessitant une réhabilitation lourde pour lesquels il n'existe pas de dispositif dédié.

Par ailleurs, le fonds serait censé financer, en plus de ce qui vient d'être évoqué, un dispositif d'aides à l'accès à la propriété pour les plus modestes (*cf.* commentaire de l'article 2 de la proposition de loi), qui viendrait réduire d'autant les moyens alloués aux collectivités.

3. Une complexification à l'heure où débute timidement une opération de meilleure coordination des dispositifs existants

Au surplus, **la création d'un fonds spécifique de mobilisation du bâti rural soulèverait des enjeux d'articulation avec les nombreux dispositifs existants, au risque de complexifier la lisibilité du financement public du bâti rural.** L'articulation des aides existantes, en particulier celles gérées par l'ANAH, avec ce nouveau fonds géré par l'ANCT n'est pas évidente à anticiper. L'ajout d'un nouvel acteur du financement public du bâti rural alors même que les élus locaux sollicitent à juste titre la simplification des démarches, par exemple par le rapprochement des modalités de demandes de subventions, ne viendrait que complexifier une architecture qui ne facilite déjà pas la tâche des élus.

Alors que le Sénat procédera prochainement à l'examen du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, qui comprend plusieurs mesures visant à assurer une meilleure articulation entre les diverses modalités de financement précitées (simplification de certaines procédures de demande de subvention, suppression de l'interdiction de cumuler la DETR avec certaines autres subventions d'investissement, *etc.*), la commission des finances estime qu'il serait inopportun d'ouvrir une nouvelle modalité très spécifique de financement de la réhabilitation du bâti rural. **Au final, la multiplication des vecteurs de financement ne compense en rien la raréfaction des crédits disponibles.**

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 2

Création d'une aide forfaitaire destinée aux ménages modestes qui acquièrent un bien immobilier vacant depuis au moins un an, financée par le fonds de mobilisation du bâti rural

Le présent article prévoit le versement d'une aide forfaitaire, majorée de 40 % en cas de recours à des matériaux « biosourcés et géosourcés », aux ménages modestes qui acquièrent un bien immobilier vacant depuis au moins un an, destiné à être leur résidence principale, dans les communes rurales et sous réserve que le logement concerné réponde à plusieurs impératifs de réhabilitation.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) serait chargée de définir les conditions d'éligibilité, le montant de l'aide et ses modalités de versement.

La commission a relevé plusieurs incohérences et défaillances dans le dispositif. L'aide est fléchée vers les ménages modestes et exclut donc juridiquement les ménages pauvres. De surcroît, les conditions posées (réhabilitation lourde, etc.) la rendent inaccessible à la plupart des ménages. Au surplus, l'ANCT se verrait confier la gestion d'une aide de guichet, ce qui ne correspond pas à la philosophie qui a précédé à sa création, et en fixerait seule les modalités via son conseil d'administration.

La commission n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : PLUSIEURS DISPOSITIFS 'ACCOMPAGNENT DES MÉNAGES DANS LA RÉHABILITATION DE LEUR LOGEMENT

Plusieurs dispositifs portés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), à destination des particuliers propriétaires d'un bien immobilier, peuvent être mobilisés afin de contribuer au **financement de la rénovation du bâti dans les communes rurales**, même si ces dispositifs ne sont pas spécifiquement destinés aux zones rurales. Les plus importants d'entre eux en termes de volumes financiers sont *Ma PrimRénov'*, *Ma PrimAdapt'* et *Ma Prime Logement Décent* représentant à eux trois un total de 4,3 milliards d'euros alloués en 2025.

À travers *MaPrimeAdapt'* (un dispositif auquel 219,9 millions d'euros ont été consacrés en 2025), l'ANAH a pour mission d'accompagner les personnes victimes d'une perte d'autonomie : depuis le 1^{er} janvier 2024, cette nouvelle forme d'aide à la pierre s'est substituée à d'anciennes aides (« Habiter facile », « Habitat et cadre de vie »). Elle vise également à simplifier le parcours de travaux d'adaptation des logements pour permettre au plus grand nombre un maintien à domicile dans de bonnes conditions.

Ma Prime Logement Décent (MPLD), qui a mobilisé 276 millions d'euros en 2025, est une aide entrée en vigueur en janvier 2024, destinée à financer les travaux de remise en état des logements indignes ou dégradés, notamment pour permettre une meilleure efficacité énergétique.

Quant à *MaPrimeRénov'*, dispositif particulièrement identifié par les particuliers, auquel 3,81 milliards d'euros ont été consacrés en 2025, il s'agit de la principale aide de l'État visant à la rénovation énergétique des logements du parc privé. Lancé en 2020 et ayant fait depuis l'objet de nombreux ajustements, elle se décline désormais en deux parcours :

- le premier parcours, dit « **parcours accompagné** », vise les rénovations d'ampleur des logements classés « E », « F » ou « G » afin d'effectuer au moins deux sauts de classe au sens du diagnostic de performance énergétique (DPE). Les ménages bénéficient d'un accompagnement systématique par un Accompagnateur Renov', tiers de confiance agréé par l'État pour les aspects techniques, sociaux, administratifs et financiers. La valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) est effectuée par l'ANAH pour le compte du ménage concerné. Le taux de financement dépend des gains de performance à l'issue de la rénovation mais également du niveau de ressources des ménages.

- le **parcours « par geste »** vise le financement de gestes de remplacement des systèmes de chauffage fossiles et de travaux d'isolation. Pour permettre une maîtrise de la dépense publique afférente couplée à un objectif de priorisation des gestes les plus efficaces, des évolutions sur le périmètre des travaux financés ont été instaurés en 2026 : les chaudières biomasse et les travaux d'isolation des murs n'entrent plus dans le champ des bénéficiaires potentiels.

Il faut toutefois souligner que le succès du dispositif a généré un **afflux de dossiers** tel, en 2025, qu'il a provoqué un allongement des délais d'instruction. De plus, la dynamique de dépôt des dossiers ainsi que la **hausse du coût des travaux** (7% en moyenne, très au-delà de l'inflation) ont provoqué un risque d'épuisement du budget alloué en cours d'année qui a conduit le Gouvernement à prendre la décision **de fermer temporairement le guichet** de *MaPrimeRénov'* pour les rénovations d'ampleur individuelles le 23 juin 2025.

Cette décision était également liée au **risque important de fraudes ou de prix surévalués**. La suspension de l'instruction du dispositif MPR « parcours accompagné » de juin à septembre 2025 a permis de contrôler l'efficacité des mesures prises contre la fraude. Cette période d'interruption a également été l'occasion d'une révision des plafonds d'aide afin de sécuriser la soutenabilité budgétaire des dispositifs tout en limitant la surfacturation et la fraude.

Le « parcours accompagné » a, en conséquence, été recentré sur les logements en classe énergétique « E », « F » ou « G » pour cibler en priorité les « passoires » et les « bouilloires thermiques ».

Le versement de certaines aides est par ailleurs conditionné à des objectifs de réhabilitation juridiquement encadrés. C'est le cas de la « réhabilitation lourde ». Un décret¹ de septembre 2025 insère un article 41 duovicies-0 H *bis* au sein de l'annexe III du code général des impôts, lequel article définit la réhabilitation lourde comme la réalisation des travaux qui, à leur issue, permettent aux bâtiments d'habitation collectifs d'atteindre le niveau de performance énergétique et environnementale mentionné au 5° du I de l'article 1384 C *bis* du code général des impôts² et de respecter les critères de sécurité d'usage, de qualité sanitaire et d'accessibilité définis au III de l'article 315 *ter* A de l'annexe III du même code (il s'agit de critères de sécurité des installations électriques et de sécurité des installations de gaz, de qualités sanitaires des installations, des critères alternatifs étant prévus pour les logements situés en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : VERSER UNE AIDE FORFAITAIRE DESTINÉE AUX MÉNAGES MODESTES FAISANT L'ACQUISITION EN ZONE RURALE D'UN BIEN IMMOBILIER VACANT DEPUIS AU MOINS UN AN ET NÉCESSITANT DES TRAVAUX DE RÉHABILITATION

Le **I de l'article 2** prévoit le versement d'une aide forfaitaire « *aux ménages modestes qui acquièrent un bien immobilier vacant depuis au moins un an, destiné à leur résidence principale, situé dans des zones urbanisées de communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui nécessite des travaux d'amélioration représentant au moins 30 % du prix d'acquisition et satisfont les critères d'une réhabilitation lourde* ».

Le **II de l'article 2** confère à l'ANCT le soin de fixer « *les conditions d'éligibilité, les montants et modalités du versement* » de cette aide forfaitaire. Il prévoit par ailleurs une majoration de 40 % de l'aide forfaitaire en cas de recours « *à des matériaux biosourcés et géosourcés* ».

¹ Décret n° 2025-913 du 5 septembre 2025 relatif à la définition des conditions de la réhabilitation lourde ouvrant droit à l'exonération de plus-value immobilière prévue au 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts.

² C'est-à-dire un niveau de performance énergétique et environnementale correspondant aux classes A ou B au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER L'ARTICLE ET S'EN REMETTRE AUX DISPOSITIFS D'AIDES DÉJÀ EXISTANTS

A. LE DISPOSITIF FAIT APPARAÎTRE DE LOURDES INCERTITUDES QUANT AUX BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DE L'AIDE

Tout en étant consciente de l'importance du reste à charge pour les ménages qui sont contraints de réaliser de lourds travaux de réhabilitation de leur habitation principale, et donc de l'intérêt d'accompagner les ménages les plus modestes, la rapporteure souligne plusieurs défaillances du dispositif qui l'ont conduite à proposer à la commission des finances le rejet de l'article.

En premier lieu, la commission des finances a pris en compte **l'incertitude que ferait naître le dispositif proposé quant à ses bénéficiaires potentiels**. En effet, le dispositif exclut paradoxalement les ménages pauvres de l'accès à l'aide. L'aide forfaitaire est en effet fléchée vers les « ménages modestes ». En l'absence de précision supplémentaire, la rapporteure s'en remet à la classification des revenus des ménages opérée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui considère comme « modestes » les ménages dont le revenu est situé entre 60 % et 90 % du revenu médian des foyers de composition comparable. Le dispositif exclut donc de facto les ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian, c'est-à-dire les ménages considérés comme « pauvres ». Cet élément est d'autant plus problématique que le taux de pauvreté est plus élevé dans les zones rurales visées par la proposition de loi.

Dans tous les cas de figure, et même si cette disposition était modifiée, **les conditions de déclenchement du versement de l'aide ne semblent, en tout état de cause, accessibles ni aux ménages modestes, ni a fortiori aux ménages pauvres**. En effet, le déclenchement de l'aide suppose que le bien immobilier concerné « *nécessite des travaux d'amélioration représentant au moins 30 % du prix d'acquisition* » et satisfasse les critères d'une « *réhabilitation lourde* » (donc atteindre *in fine* une classification de diagnostic de performance énergétique de classe A ou B et sécuriser tous les réseaux de fluide). Ces deux critères cumulés signifient que seules des opérations coûteuses seraient éligibles, ce qui engendre un reste à charge probablement inaccessible pour les ménages gagnant moins de 90 % du revenu médian (moins de 1 683 euros par mois pour une personne seule).

À l'inverse, alors que le texte vise à réhabiliter le bâti particulièrement dégradé, **le dispositif est en réalité ouvert à un très grand nombre de biens puisqu'un délai de vacance de seulement un an est exigé pour rendre le bien immobilier éligible à l'aide**. Ce délai paraît insuffisant au vu de la réalité du marché immobilier et des délais d'acquisition et de vente de biens immobiliers dans les zones rurales peu denses ou très peu denses. Il est également très en-deçà des délais applicables aux biens sans maître, sans que l'on sache

pourquoi ce délai d'un an, qui ne correspond à aucun mécanisme en vigueur par ailleurs, a été privilégié.

En outre, **la majoration de 40 % de l'aide forfaitaire, « en cas de recours à des matériaux biosourcés et géosourcés » est insuffisamment conditionnée**, aucune part minimale de recours à ces matériaux n'étant fixée¹ et l'ANCT n'ayant pas compétence pour conditionner la perception de l'aide majorée.

Enfin, la commission des finances émet les plus vives **réserves sur la proposition de conférer à l'ANCT le soin de fixer les modalités de perception de cette aide**. Alors que l'ANAH est identifiée comme guichet unique pour les aides à pierre en faveur des particuliers, et qu'elle travaille en lien avec des partenaires experts sur les friches et le logement, comme le CEREMA ou l'ADEME, il ne lui semble pas pertinent de conférer une telle compétence à l'ANCT qui ne délivre pas d'aide financière à destination des particuliers.

B. LE DROIT EXISTANT SATISFAIT DÉJÀ EN PARTIE L'OBJECTIF AFFICHÉ

Enfin, la commission des finances constate que le droit existant permet déjà à de nombreuses structures d'apporter une aide aux particuliers dans leur démarche de réhabilitation du bâti. Outre les mécanismes nationaux déjà évoqués, la rapporteure souligne que des collectivités territoriales apportent également leur concours à cette politique publique. Par exemple, le Conseil départemental de la Haute-Vienne, sur le fondement de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, a instauré une aide forfaitaire **pour l'acquisition de logements**.

Dispositif d'aide à l'acquisition de logements mis en place par le Conseil département de la Haute-Vienne

L'acquisition doit avoir été réalisée entre le 28 mars 2025 et le 31 décembre 2026, dans les communes en déprise démographique.

Le demandeur doit remplir plusieurs critères :

- toute personne de moins de 40 ans ou de plus de 40 ans avec enfant de moins de 16 ans ;
- l'engagement d'occupation du logement d'une durée minimale de 5 ans ;
- la possibilité d'acquisition sous forme de SCI soumise à l'impôt sur le revenu dont les associés sont les propriétaires occupants effectifs du logement.

¹ Certes, la norme EN 16575 définit la biomasse, censée composée les matériaux biosourcés, mais il n'existe pas de teneur minimale en biomasse permettant de qualifier un matériau de « biosourcé ».

Le logement doit répondre à certaines caractéristiques :

- être situé dans une commune haut-viennoise en déprise démographique ;
- être composé a minima de 4 pièces habitables (T4) ;
- montant d'acquisition maximal (hors frais d'agence et notariés) de 200 000 € ou 250 000 € si le bien est situé sur la commune de Limoges ;
- un DPE classé au minimum D avant ou après travaux réalisés dans un délai d'un an après la date d'acquisition et au plus tard le 31 décembre 2026.

Montant forfaitaire de l'aide départementale :

- 2 000 € pour les logements d'une valeur \leq 125 000 € ;
- 4 000 € pour les logements d'une valeur $>$ 125 000 €.

Et une bonification de :

- 1 000 € pour toute famille avec enfant de moins de 16 ans ;
- 1 000 € supplémentaires pour les biens vacants depuis plus de 2 ans ;
- 2 000 € pour les biens vacants depuis plus de 5 ans.

Source : Préfecture de la Haute-Vienne et direction générale des collectivités locales

Compte tenu des modalités de financement déjà existantes et des lourdes incertitudes pesant sur le dispositif retenu au regard des objectifs affichés, la rapporteure a proposé à la commission des finances, qui l'a suivie, de ne pas adopter cet article.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 3

Création d'une taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis dans les zones tendues

Le présent article prévoit la création d'une taxe sur les terrains constructibles non bâtis dans les zones tendues.

La taxe serait assise sur la valeur vénale des terrain non bâtis situés en zones urbaines ou à urbaniser telles que définies par les documents d'urbanisme opposables, déterminée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le produit serait affecté à 60 % aux communes et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, pour financer des politiques locales de sobriété foncière, et à 40 % au fonds de mobilisation du bâti rural créé à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

La rapporteure considère que l'alourdissement de la charge fiscale n'est pas désirable. En particulier, le foncier non bâti fait déjà l'objet de nombreux prélèvements qui rendent peu opportun la mise en œuvre d'une nouvelle imposition.

De plus, l'établissement de la taxe exclusivement en zone tendue créerait des ressources nouvelles principalement pour des collectivités fortement urbanisées, à rebours de l'objectif de la proposition de loi de donner des moyens aux territoires ruraux.

En outre, la répartition de la taxe est insatisfaisante : 40 % de son produit est nationalisé alors qu'il s'agit de fiscalité directe qui devrait entièrement revenir aux communes ou EPCI qui l'instituent. Cette incohérence risque d'être source de complexité. Le produit versé aux communes, de surcroît, est nécessairement fléché vers des politiques de sobriété foncière, allant ainsi à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Enfin, l'article ne prévoit ni le taux de la taxe, ni ses modalités de recouvrement, ni son fait générateur, et l'assiette prévue semble difficile à définir : aucune audition n'a ainsi été capable de proposer une estimation du rendement.

La commission des finances n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FONCIER NON BÂTI EST SOUMIS À DE NOMBREUX IMPÔTS, QUI FRAPPENT TANT SA DÉTENTION QUE SA CESSION

A. LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES CONSTITUE L'IMPOSITION PRINCIPALE SUR LE FONCIER NON BÂTI ET EST ACCOMPAGNÉE DE NOMBREUSES TAXES ADDITIONNELLES

1. La taxe foncière sur les propriétés non bâties est l'un des impôts les plus pérennes du système fiscal français

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est l'impôt le plus évident qui repose sur le foncier non bâti.

Il s'agit d'un des impôts les plus anciens en France. En effet, en 1791 pour les trois premières puis en 1798 pour la dernière, sont créées les « quatre vieilles »¹, à savoir les quatre contributions directes qui structurent le nouveau système fiscal révolutionnaire.

Parmi ces quatre impôts directs se trouve notamment la contribution foncière qui porte sur tous les terrains et dont la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la TFPNB sont les héritières directes.

Codifiée aujourd'hui à l'article 1393 du code général des impôts, la TFPNB est due par l'entreprise propriétaire ou usufruitière d'un terrain, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle est établie annuellement sur toutes les propriétés non bâties sises en France.

Des exonérations permanentes sont néanmoins prévues dans le code². En particulier, les terres agricoles bénéficient dans l'hexagone de 30 % d'abattement, tandis que les terrains appartenant à certaines associations ainsi que ceux passibles de la TFPB sont exonérés.

Certaines exonérations temporaires sont aussi mises en œuvre³, par exemple pour les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois, situés en zone humide ou en zone Natura 2000.

La TFPNB est établie d'après la valeur locative cadastrale (VLC) des terrains, diminuée d'un abattement de 20 %. La VLC correspond au revenu net que le propriétaire tire de ses terres agricoles dans le cadre d'un bail rural ou à celui qu'il pourrait en tirer en cas de location s'il les exploite lui-même.

Le taux d'imposition est ensuite voté par les collectivités territoriales.

¹ Contribution foncière, contribution personnelle et mobilière, contribution de la patente et contribution sur les portes et fenêtres.

² Articles 1394 à 1394 D du code général des impôts.

³ Articles 1395 à 1395 H du même code.

2. Plusieurs taxes additionnelles à la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont prévues par la loi

a) La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties

Depuis 2010, une **taxe additionnelle à la TFPNB** a été instituée au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour certaines propriétés¹.

En particulier, cette taxe additionnelle s'applique aux propriétaires de carrières, ardoisières, sablières, terrains à bâtir, terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau, chemins de fer, canaux de navigation ou sols de propriétés bâties et de bâtiments ruraux.

Elle est **calculée sur la même base que la TFPNB** et son taux a pour valeur la somme du taux départemental et du taux régional de TFPNB appliqués en 2010 sur le territoire de l'EPCI ou de la commune, multipliée par un coefficient de 1,0485.

b) La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi)

La **taxe Gemapi est prévue à l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI)** et est issue de l'article 56 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014². Elle est instituée afin de donner aux EPCI à fiscalité propre et aux communes les **moyens d'exercer la compétence de gestion des milieux aquatiques** et de prévention des inondations, après la possibilité ouverte par la loi MAPTAM du transfert de cette compétence.

Il s'agit **d'une taxe facultative**, car les dépenses liées à l'exercice de la compétence Gemapi peuvent continuer d'être financées sur le budget général des collectivités territoriales.

En outre, il s'agit d'une **taxe affectée**, c'est-à-dire qu'elle est **exclusivement dédiée au financement des charges de fonctionnement et d'investissement** résultant de **l'exercice de la compétence Gemapi**.

Enfin, c'est une taxe plafonnée à un montant de 40 euros par habitant résidant sur le territoire de l'EPCI ou de la commune l'instituant.

Cette taxe est additionnelle à la TFPNB car les redevables de la TFPNB y sont soumis.

¹ Article 1519 I du code général des impôts.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

c) Les taxes spéciales d'équipement

Les taxes spéciales d'équipement (TSE) ont été créées notamment pour **donner aux établissements publics fonciers les moyens de réaliser les opérations** pour lesquelles ils sont compétents.

Les TSE sont dues par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties **résidant sur le territoire de l'établissement public foncier qui en bénéficie**. Ces taxes sont additionnelles à la TFPNB.

Le produit de la TSE est arrêté chaque année :

- pour les EPF locaux et l'Office foncier de Corse, par délibération de l'assemblée générale ;

- pour les EPF d'État et les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) de la Guyane et de Mayotte, par le conseil d'administration.

La TSE ne peut dépasser 20 euros par habitant.

d) La taxe additionnelle au profit des chambres d'agriculture

Une quatrième taxe additionnelle à la TFPNB, la taxe additionnelle au profit des chambres d'agriculture, a été instituée en 1979. Elle est due par tous les propriétaires redevables de la TFPNB au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle est prévue à l'**article 1604 du CGI**.

Elle est **calculée sur la même base que la taxe foncière** et est due à raison de tous les propriétés imposées à la TFPNB même lorsqu'elles ne sont pas affectées à usage agricole.

Son taux est calculé en divisant le produit arrêté par la chambre par le total des bases d'imposition de taxe foncière sur les propriétés non bâties de la circonscription de la chambre d'agriculture qui en bénéficie.

B. LA CESSION DU FONCIER NON BÂTI EST, DE MÊME, SOUMISE À PLUSIEURS IMPÔTS

Si de nombreux impôts pèsent déjà sur la détention de terrains non bâtis, leur cession est aussi soumise à des prélèvements obligatoires.

1. La cession à titre onéreux des terrains non bâtis est soumise, comme pour tous les immeubles, aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Comme tout autre immeuble, un terrain non bâti est soumis à une imposition aux DMTO, sur la base de la valeur du prix de vente.

Le taux global maximal est de 6,32 %, décomposé comme suit :

- **une taxe de publicité foncière** est instituée au profit des **départements**, pour un taux qui peut être fixé à 4,50 % voire 5,00 %, comme le dispose l'article 1594 D du CGI ;

- **une taxe additionnelle est perçue au profit des communes** de plus de 5 000 habitants ou classées comme stations de tourisme, ou d'un fonds départemental de péréquation, dont le taux est fixé à 1,20 %, comme le prévoient les articles 1584 et 1595 *bis* du CGI ;

- **un prélèvement est effectué au profit de l'État** pour compenser les frais d'assiette, de recouvrement et d'admission en non-valeur ainsi que de dégrèvement, qui correspond à 2,37 % de la part perçue par les départements, conformément aux dispositions de l'article 1647 du CGI.

S'il ne s'agit **pas d'une imposition spécifique au foncier non bâti**, elle frappe néanmoins les cessions de terrains non bâtis.

2. La cession de terrains à bâtir peut être soumise, en complément de l'imposition sur les plus-values immobilières, à deux taxes qui leur sont spécifiques

Comme l'ensemble des biens immobiliers, les plus-values de cession de terrains à bâtir sont soumises à l'impôt sur le revenu, dans les conditions prévues aux **articles 150 V à 150 VH du CGI**.

Par ailleurs, **deux taxes spécifiques aux terrains non bâtis mais constructibles** peuvent en outre **s'ajouter**.

a) La taxe forfaitaire sur les terrains constructibles revient aux collectivités territoriales qui l'établissent

Une **taxe forfaitaire sur les terrains constructibles (TFTC)**, peut être instituée sur délibération des communes ou EPCI à fiscalité propre, comme le prévoit l'article 1529 du CGI.

Cette taxe est facultative. Elle est due par le cédant du terrain et est exigible lors de la première cession à titre onéreux d'un terrain nu qui a été rendu constructible par modification des documents d'urbanisme.

Elle est affectée aux collectivités territoriales qui l'établissent. En mai 2026, 6 729 communes l'avaient instituée, selon les données transmises par la direction de la législation fiscale en réponse au questionnaire de la rapporteure.

Certaines exonérations sont prévues, lorsque :

- le **prix de cession** est inférieur à un montant de 15 000 euros ;

- le **terrain est devenu constructible** depuis plus de dix-huit ans ;

- le **rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition** est inférieur à 3.

Ces **exonérations confirment l'ambition de la taxe**, qui est de **lutter contre la spéculation foncière** rendue possible lorsqu'un terrain devient constructible.

b) Une taxe nationale sur les terrains nus rendus constructibles complète la fiscalité des cessions de foncier non bâti

Une taxe obligatoire est mise en œuvre depuis 2010¹ et codifiée à l'article 1605 *nonies* du CGI. Elle prévoit que le cédant la paie lors de la première cession à titre onéreux d'un terrain nu rendu constructible par les documents d'urbanisme.

Cette taxe est **affectée à un fonds** inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement (ASP) et **destiné à financer des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture**.

Comme pour la TFTC, **il existe des exonérations** lorsque :

- le prix de cession est inférieur à un montant de 15 000 euros ;
- le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition est inférieur à 10.

¹ Article 31 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Tableau récapitulatif des impôts existants liés au foncier non bâti

	Nom	Référence juridique dans le code général des impôts	Année de création¹
Taxes sur la détention	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	Article 1393	1914 ²
	Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	Article 1519 I	2010
	Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi)	Article 1530 <i>bis</i>	2014
	Taxes spéciales d'équipement (TSE)	Articles 1607 <i>bis</i> et suivants	1992
	Taxe additionnelle au profit des chambres d'agriculture	Article 1604	1979
Taxes sur la cession	Taxe forfaitaire sur les terrains constructibles (TFTC)	Article 1529	2006
	Taxe nationale sur les terrains nus rendus constructibles, dite taxe « LMA »	Article 1605 <i>nonies</i>	2010

Source : commission des finances

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UNE TAXE SUR LE FONCIER CONSTRUCTIBLE NON BÂTI

A. UNE NOUVELLE TAXE ASSISE SUR LE FONCIER NON BÂTI EN ZONE TENDUE

L'article 3 propose la création d'une nouvelle taxe dite additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis, par le rétablissement de l'article 1519 J du code général des impôts.

La taxe nouvellement créée est appelée « *taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis instituée dans les zones tendues* ».

¹ Plus ancienne version de l'imposition recensée par Légifrance.

² La contribution des propriétés non bâties issue de la réforme fiscale de 1914 est elle-même héritière de la contribution foncière mise en œuvre dès 1791 et portant sur l'ensemble des terrains.

Elle serait **applicable dans les communes** mentionnées au 1° de l'article 323 du CGI. Ces dernières présenteraient les **caractéristiques suivantes** :

- elles appartiendraient à une **zone d'urbanisation continue** ;
- elles compteraient **plus de cinquante mille habitants** ;
- il existerait sur leur territoire un **déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements** entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel¹.

L'assiette de la taxe serait constituée des terrains constructibles non bâtis situés en zones urbaines ou à urbaniser indiqués comme tel dans les documents d'urbanisme opposable, comme le prévoit le I du nouvel article 1519 J du CGI. Ces derniers seraient valorisés, selon le III dudit nouvel article, au niveau de la « *valeur vénale du terrain appréciée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, déterminée selon des modalités fixées par décret* ».

B. DES EXONÉRATIONS VISANT À ENCOURAGER LA MISE EN TRAVAUX ET LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Le IV du nouvel article 1519 J du CGI que crée l'article 3 prévoit que **la taxe créée n'est pas due dans deux cas spécifiques**.

D'une part, lorsque le terrain « *fait l'objet, au cours de l'année, d'un permis de construire ayant donné lieu à un commencement d'exécution des travaux*² ».

D'autre part, lorsque le **terrain est détenu par une collectivité territoriale, un EPCI à fiscalité propre ou un établissement public foncier**, dans la perspective d'une **opération d'aménagement** ou de qualification foncière.

C. LE PRODUIT DE LA TAXE EST RÉPARTI ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE FONDS DE MOBILISATION DU BÂTI RURAL

Le produit de la taxe ainsi créée est transféré, selon une clé définie au II du nouvel article 1519 J du CGI, à **deux affectataires**.

D'une part, **les communes ou EPCI à fiscalité propre** qui instituent la taxe en perçoivent **60 % du produit**. Cette somme doit toutefois être **affectée, exclusivement**, au financement « *des politiques locales de sobriété foncière* ».

¹ Ces zones se caractériseraient notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

² Au sens de l'article R. 424-16 du code de l'urbanisme.

D'autre part, **40 % du produit de la taxe serait affecté au fonds de mobilisation du bâti rural** créé à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Les modalités de répartition seraient précisées par décret.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : EN PARTIE SATISFAIT, IMPRÉCIS DANS SA DÉFINITION ET N'ÉPUISENT PAS LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR, LE DISPOSITIF CRÉANT UNE NOUVELLE TAXE NE PEUT ÊTRE ADOPTÉ

A. UNE NOUVELLE TAXE EN PARTIE SATISFAITE ET QUI APPARAÎT INOPORTUNE

1. Une majoration possible de la TFPNB qui satisfait déjà le dispositif envisagé

Le **droit existant** permet d'ores et déjà de **prendre en compte le caractère constructible d'une propriété** soumise à la **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)**, ainsi que sa localisation en zone urbaine.

En effet, en application du B du II de l'article 1396 du CGI, sur **délibération du conseil municipal**, la **valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou zones à urbaniser** peut-être majorée jusqu'à trois euros par mètre carré.

La **majoration prévue s'applique avec finesse** : elle ne s'applique toutefois pas à certains terrains non bâtis, comme ceux à usage agricole¹, afin de viser spécifiquement les terrains constructibles inutilisés.

L'**aspect facultatif de cette majoration** permet en outre de **responsabiliser les collectivités territoriales** en leur laissant la **liberté d'agir** dans le sens qui leur semble le plus opportun, au vu des enjeux locaux.

Il semble ainsi que le **droit existant permet de répondre à l'objectif de sobriété foncière** sous-jacent à la mise en œuvre de la taxe prévue à l'article 3.

2. Une taxe nouvelle qui viendrait s'ajouter aux nombreux impôts existants

En constatant la **myriade d'impositions**, rappelées dans la partie sur le droit existant, qui existent à ce jour et **frappent le foncier non bâti**, la rapporteure constate qu'il ne **semble pas opportun de créer un nouvel impôt foncier**.

¹ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

Cet impôt viendrait en effet s'ajouter à **une taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) qui a rapporté, en 2025, près de 2,7 milliards d'euros¹** et qui est renforcée non seulement par quatre taxes additionnelles, mais aussi par deux taxes lors de la cession de terrains non bâtis mais constructibles.

3. Une taxe qui accroît la fiscalité sur des territoires qui ne pourraient bénéficier de l'action du fonds

L'impôt créé par l'article 3 prévoit d'être mis en œuvre sur le foncier non bâti des communes de plus de 50 000 habitants en zone tendues et situées en zone d'urbanisation continue.

Il serait donc principalement concentré sur les **villes moyennes et grandes villes françaises**, mais sa vocation est de financer, à hauteur de 40 %, un fonds dédié au bâti rural. Par conséquent, comme le relève la direction générale des collectivités territoriales, *« l'alimentation d'un fonds pourrait conduire à lever de la fiscalité sur un territoire qui pourra ne pas bénéficier de ce fonds »²*.

La rapporteure considère que les différents **fonds de péréquation horizontale qui existent** sont déjà **porteurs d'une grande complexité** et que différents outils portent l'**effort substantiel permettant de soutenir** les communes rurales.

En tout état de cause, il semble **inoportun de doubler des moyens de péréquation existants** en jouant sur une **répartition de la fiscalité locale directe** comme le prévoit l'article ainsi créé.

B. UN DISPOSITIF IMPRÉCIS VENANT INOPPORTUNÉMENT COMPLEXIFIER LA FISCALITÉ DU FONCIER NON BÂTI

1. La difficulté à définir l'assiette de l'impôt créé nuit à la lisibilité de la fiscalité directe locale

La définition de l'assiette prévue par l'article 3 fait apparaître **deux lacunes majeures**.

D'une part, elle n'est **pas cohérente avec les assiettes des autres taxes liées au foncier non bâti** qui existent d'ores et déjà et forment, à ce jour, un ensemble complexe.

¹ Direction générale des finances publiques, département des études et statistiques fiscales, *En 2025, la taxe foncière progresse de 2,4 %*, DGFIP Statistiques n° 46, mai 2026.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure.

Les **taxes sur la cession** de terrains non bâtis ont ainsi une assiette qui diffère :

- les **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, sont assis sur le **prix exprimé par les parties**, ou sur la **valeur vénale réelle** si elle est supérieure ;

- l'article 1529 du CGI, qui institue la **taxe forfaitaire sur les terrains constructibles (TFTC)**, précise qu'en l'absence d'éléments de référence, l'assiette est constituée des **deux tiers du prix de cession** défini au même article ;

- la **taxe « LMA »**, prévue à l'article 1605 *nonies* du CGI, est assise sur le **prix de cession du terrain**, réduit d'un dixième par année écoulée à compter de la date à laquelle le terrain a été rendu constructible au-delà de la huitième année.

Quant à la **TFPNB**, elle est établie à partir de la **valeur locative cadastrale (VLC) des propriétés**, déterminée conformément aux règles définies aux articles 1509 à 1518 A du CGI et sous déduction de 20 % de son montant¹. Les **taxes additionnelles à la TFPNB suivent la même règle d'assiette**.

Aucune des taxes existantes relatives au foncier non bâti n'est ainsi strictement assise, comme le prévoit l'article 3, sur la « *valeur vénale du terrain appréciée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, déterminée selon des modalités fixées par décret* ».

La **direction de la législation fiscale semble ainsi prudente** sur la « *faisabilité opérationnelle d'établir et de recouvrir une taxe additionnelle basée sur une assiette constituée par la valeur vénale au 1^{er} janvier mais devant s'intégrer à la fiscalité directe locale basée sur les valeurs locatives cadastrales* »².

Cette même direction indique qu'une **évaluation précise doit être menée par la direction générale des finances publiques**, ce que soutient la rapporteure. Cette dernière constate, en tous cas, que **l'ajout d'une nouvelle assiette pour la fiscalité directe locale nuirait considérablement à sa lisibilité**, alors que le droit existant est déjà complexe.

2. Les exonérations prévues sont incohérentes avec celles existantes et risquent de soumettre à cet impôt des personnes qui ne devraient pas l'être

De même que l'assiette prévue par la taxe créée n'est pas cohérente avec celles existantes, **les exonérations prévues par l'article ne correspondent pas à celles qui existent**, par exemple, pour la TFPNB et présentées au I de ce commentaire.

¹ Article 1396 du code général des impôts.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure.

Les deux exonérations prévues viendraient ainsi **réduire la lisibilité de la fiscalité directe locale** et participeraient à la **complexification du système fiscal**. La DLF comme la DGCL indiquent ainsi que les exonérations doivent « *s'articuler avec le champ des exonérations permanentes et temporaires existants sur la fiscalité foncière non bâtie* »¹.

En outre, comme le relève la direction de la législation fiscale, « *certains biens comme les terrains propriétés de l'État ou de ses établissements publics* »² **ne sont pas exonérés** dans la rédaction actuelle, ce qui serait à prévoir pour éviter des effets de bords indésirables.

La rapporteure, enfin, relève que **l'objectif recherché par ces deux exonérations n'est pas clairement défini et n'a pas de lien direct avec l'objet de la proposition de loi**, qui cherche à remobiliser le bâti rural et non accélérer à la densification des zones urbaines. Il conviendrait ainsi de **penser le champ des exonérations « en fonction des objectifs de la politique publique poursuivie »**³. Ceci impliquerait des échanges en amont avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

3. Des conditions d'affectation hors du droit commun et qui participent à déstructurer le code général des impôts

Le **schéma de financement et de répartition** des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est prévu aux **articles 1379 et 1379-0 bis du code général des impôts (CGI)**.

Ce diptyque permet de **définir, clairement quoiqu'avec complexité, la répartition des impôts entre les communes et les EPCI**, dans un emplacement unique au sein du CGI.

La rapporteure relève ainsi, à l'unisson de la direction de la législation fiscale, qu'il serait **inopportun de prévoir directement dans le dispositif la clé de répartition du produit de la taxe nouvellement créée**. En effet, « *par cohérence, la répartition du produit de la taxe additionnelle proposée devrait s'inscrire dans [les dispositions des articles 1379 et 1379-0 bis du CGI] plutôt que dans un [article] spécifique isolé* »⁴.

4. Une rédaction imprécise empêchant de connaître le périmètre d'application de l'impôt

La rapporteure relève, enfin, que la **rédaction proposée ne précise pas un point tout à fait crucial : le périmètre d'application de l'impôt**.

¹ Réponse de la direction générale des collectivités territoriales au questionnaire de la rapporteure.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure.

³ Réponse de la direction générale des collectivités territoriales au questionnaire de la rapporteure.

⁴ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

En effet, pour la TFPNB, **l'article 1399 du CGI précise clairement le lieu d'imposition**, à savoir que « *toute propriété foncière, bâtie ou non bâtie, doit être imposée dans la commune où elle est située* ».

Or, la direction de la législation fiscale indique que le texte actuellement proposé laisse planer un doute, car **il n'est pas précisé si « les communes perçoivent la taxe additionnelle proposée sur les terrains uniquement situés sur leur territoire, par renvoi à l'article 1399 du CGI, ou si la répartition du produit est effectuée entre toutes les communes d'un département. »**¹

La rapporteure estime ainsi que le **dispositif mériterait d'être précisé**.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ NE RÉPOND PAS À CERTAINNES EXIGENCES DE LA CONSTITUTION, VOIRE QUESTIONNE CERTAINS DE SES PRINCIPES FONDAMENTAUX

L'article 34 de la Constitution² dispose que « *La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Par conséquent, lorsqu'un impôt est créé, **le législateur est obligé d'épuiser sa compétence**, sous peine d'impossibilité d'appliquer la nouvelle imposition créée.

En effet, si des **mesures peuvent être prises dans le cadre du pouvoir réglementaire**, ces dernières ne doivent « *ni modifier, ni étendre, ni restreindre la loi fiscale sous peine d'illégalité* »³. La **seule exception** est l'édition par voie réglementaire de « *mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre* »⁴ des règles législatives relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

1. Dépourvu de taux, le dispositif n'épuise pas la compétence du législateur et empêche d'estimer le rendement de l'imposition qui serait créée

La rapporteure constate que le **dispositif proposé**, s'il fixe des règles, bien qu'imprécises, pour cerner l'assiette de la taxe additionnelle, **ne mentionne pas le taux qui doit s'appliquer**.

Par conséquent, il **n'est pas possible de mettre en œuvre un tel dispositif**. En effet, le pouvoir réglementaire n'est pas en mesure, sous peine d'illégalité, de définir un taux à lui seul : il est seulement compétent pour définir des modalités d'application qui ne sont pas aussi fondamentales que le taux d'une imposition.

¹ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

² Constitution du 4 octobre 1958.

³ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 68-51 L du 4 avril 1968.

La rapporteure relève en outre que **l'absence de taux empêche de donner un ordre de grandeur du poids fiscal** qu'engendrerait la mise en œuvre de cette taxe additionnelle.

2. La nouvelle taxe, dite « additionnelle », ne précise pas à quel impôt elle se rattache et est ainsi dépourvue de règles de recouvrement

La **taxe est présentée comme une taxe additionnelle**, ainsi que le sont pour la TFPB les quatre impositions présentées au I :

- taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) ;
- taxes spéciales d'équipement (TSE) ;
- taxe additionnelle au profit des chambres d'agriculture.

Or, une taxe additionnelle doit être, ontologiquement, rattachée à un impôt principal. Ceci est indispensable et *« permet de déterminer notamment les règles qui gouvernent l'exigibilité, la restitution et le recouvrement qui seront celles de l'impôt auquel [la taxe additionnelle] s'adosse. »*¹

La rapporteure constate ainsi **qu'outre l'absence de taux, le dispositif ne prévoit pas les modalités de recouvrement de la taxe proposée.** La compétence du législateur n'est pas épuisée, ce qui dans ce cas **rend inapplicable le texte.**

3. L'absence de fait générateur rend le dispositif inapplicable

La rapporteure constate **qu'aucun fait générateur de l'impôt n'est précisé**, ce qui ajoute à **l'impossibilité de mettre en œuvre le texte proposé.** Ainsi, la direction de la législation fiscale rappelle que le dispositif *« ne permet pas d'épuiser la compétence du législateur. »*²

Cette **absence de fait générateur empêche par ailleurs de savoir si la nouvelle taxe s'applique sur la détention** des propriétés non bâties mais constructibles - ce qui serait le cas par exemple si la taxe était due annuellement le 1^{er} janvier -, **ou sur le flux** - ce qui serait le cas si la taxe était due au moment de la cession du bien immeuble non bâti.

¹ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

² Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de la rapporteure.

4. La répartition du produit de la taxe entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale doit être précisée dans la loi

Comme indiqué *supra*, les articles 1379 et 1379-0 *bis* du code général des impôts prévoient le schéma de financement et de répartition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La rédaction retenue permet d'affecter une fraction du produit au fonds de mobilisation du bâti rural créé par l'article 1^{er} **mais le renvoi à un décret pour préciser la répartition du produit de la taxe additionnelle, notamment entre les communes et les EPCI, n'est pas satisfaisant.**

Comme le rappelle la direction de la législation fiscale, « *il semble [...] nécessaire a minima que la loi fixe l'affectataire de la taxe plus précisément pour la partie communale et intercommunale.* »¹

La rapporteure relève donc **que le législateur devrait préciser si le produit de la taxe est affecté à la commune et à l'EPCI sur le territoire desquels est situé le terrain objet de la taxe** ou bien si celui-ci est réparti d'une **autre façon**. Un décret serait insuffisant pour apporter ces précisions.

5. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales est questionné par le dispositif proposé

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

La rapporteure s'étonne de ce que le dispositif proposé, de deux façons, vienne **questionner l'application de ce principe de libre administration des collectivités territoriales.**

D'une part, comme le rappelle la direction de la législation fiscale, « *les dispositifs existants, comme l'article 1519 I du code général des impôts, prévoient que ce sont les communes et les EPCI à fiscalité propre qui perçoivent l[es] taxe[s] additionnelle[s] existante[s].* »² **Par souci de cohérence** et dans le but de **ne pas priver d'une ressource les communes et EPCI** qui institueraient la taxe additionnelle proposée, la rapporteure soutient qu'il serait **préférable que son produit ne soit pas affecté à un fonds tiers**. La fiscalité directe locale, en particulier la fiscalité foncière, doit rester principalement affectée au bloc local.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure.

D'autre part, le **dispositif prévoit que les communes et leur groupement doivent utiliser le produit de la taxe pour mettre en œuvre des politiques de sobriété foncière**. Or, ce fléchage du produit de la taxe est **orthogonal au principe constitutionnel de libre administration** des collectivités territoriales : disposant de ressources et de compétences, les collectivités territoriales doivent pouvoir user de leur liberté pour mettre en œuvre des politiques locales adaptées aux besoins.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances estime que la **création de cette nouvelle taxe additionnelle sur les terrains non bâtis en zones tendues n'est pas opportune** et mériterait de nombreuses modifications pour être juridiquement acceptable.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 4

**Modification des compétences des établissements publics fonciers locaux
et des établissements publics locaux de rénovation urbaine**

Le présent article prévoit la modification des compétences de deux types d'établissements publics locaux.

D'une part, les établissements publics fonciers (EPF) locaux se verraient confier la compétence d'acquisition et de rénovation de biens immobiliers vacants, abandonnés ou en mauvais état pour le compte d'une commune, afin de les transformer en logement.

D'autre part, les établissements publics locaux de rénovation urbaine (EPLRU) pourraient se voir déléguer, pour le compte d'une collectivité territoriale, l'instruction et le traitement de demandes d'aides pour la réhabilitation de bâtiments anciens désaffectés, vacants, abandonnés ou dégradés pour les transformer en logement.

La rapporteure constate que les missions confiées par l'article aux établissements publics fonciers sont déjà couvertes par le droit existant et qu'en pratique ces établissements réalisent déjà des opérations similaires à celles définies dans le dispositif.

En outre, il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, aucun établissement public local de rénovation urbaine n'est en activité et que l'instruction et le traitement d'aides pour la rénovation de logements est déjà intégré dans leurs compétences.

La commission n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET D'AMÉNAGEMENT, QUI INCLUENT LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX DE RÉNOVATION URBAINE, CONSTITUENT DES STRUCTURES PRÉCIEUSES POUR AIDER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

A. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET D'AMÉNAGEMENT SE DISTINGUENT PAR LEURS COMPÉTENCES ET LEUR MODÈLE ÉCONOMIQUE

1. Les établissements publics fonciers assistent les collectivités territoriales dans la mobilisation du foncier sur le temps long

Conformément à la lettre des articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme, les **établissements publics fonciers (EPF) ont pour mission de mettre en place** « *des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols, y compris par des actions ou des opérations de renaturation* ».

L'objectif des stratégies définies par les EPF tend notamment à la « *réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat* »¹.

Chaque EPF élabore ainsi un **programme pluriannuel d'intervention (PPI)**, qui :

- définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;
- précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

Le PPI permet de donner une visibilité à l'action de l'EPF sur la durée, en l'inscrivant dans le cadre de la stratégie foncière du territoire sur lequel il agit. Il ne constitue pas, pour autant, un cadre rigide car l'action concrète des EPF repose sur la sollicitation des collectivités territoriales, que les EPF accompagnent dans la mise en œuvre de leurs projets.

L'action des EPF repose sur un triptyque, qui consiste à :

- **acquérir** un foncier par négociation ou préemption ;
- **effectuer le portage** du foncier, pendant une durée où l'EPF est propriétaire du terrain et peut y réaliser des opérations d'aménagement ;
- **céder** le foncier à une collectivité territoriale ou à un tiers.

¹ Articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme.

Les EPF sont compétents, selon les articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme, pour :

- **réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières** dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers ou immobiliers acquis ;

- **constituer des réserves foncières** et pour procéder à toute acquisition ou cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux ;

- **contribuer au développement**, au maintien ou à la transformation des activités économiques d'un territoire ;

- **contribuer aux politiques de protection contre les risques technologiques et naturels** et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte ;

- participer, à titre subsidiaire, à la **préservation des espaces naturels et agricoles** ;

- **appuyer les collectivités territoriales** et leurs groupements en matière d'**observation foncière**, notamment dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier.

La mission première des EPF, à savoir l'acquisition de foncier ou de biens immobiliers et la **réalisation de toute action¹ nécessaire pour faciliter leur utilisation et leur aménagement ultérieur, s'entend de façon assez large**. La **notion d'aménagement** est ainsi définie dans le code de l'urbanisme à l'article L. 300-1. Aux termes de cet article, une action ou opération est dite d'aménagement lorsqu'elle a pour objet de :

- concourir à la mise en œuvre d'un projet urbain ou d'une **politique locale de l'habitat** ;

- organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des **activités économiques** ;

- favoriser le **développement des loisirs et du tourisme** ;

- réaliser des **équipements collectifs** ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur ;

- lutter contre l'**insalubrité et l'habitat indigne** ou dangereux ;

- permettre le **recyclage foncier ou le renouvellement urbain** ;

- sauvegarder, **restaurer** ou mettre en valeur le **patrimoine bâti ou non bâti** et les espaces naturels ;

¹ Ou leur délégation à une tierce personne.

- **renaturer ou désartificialiser des sols**, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

2. Les établissements publics d'aménagement favorisent l'aménagement et le développement durable des territoires pour des opérations plus ciblées

Les **établissements publics d'aménagement (EPA)** ont pour mission principale de **conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique du territoire sur lequel ils sont compétents.**

Ils sont **généralement créés pour des opérations spécifiques** et, souvent, sur des territoires **présentant des enjeux justifiant une intervention directe de l'État**, usuellement dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN)¹.

Les EPA assurent quatre fonctions principales :

- la **conduite d'études** ;
- **l'acquisition de terrains** ;
- **l'aménagement de terrains** et d'espaces publics ;
- la **commercialisation des terrains** aménagés auprès de promoteurs.

Les EPA agissent **sur leur initiative propre ou pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales**, dans le cadre de conventions.

Créés généralement pour un projet spécifique, les EPA **acquièrent habituellement le terrain** sur lequel se déroule l'opération **au moment de sa réalisation.**

Il s'agit ainsi d'un **mode d'action distinct de celui des EPF**, qui **agissent sur le temps long** et ont vocation à acquérir des terrains en amont des opérations, au moment le plus opportun, et à les conserver le temps nécessaire à la finalisation d'un projet.

3. Un modèle économique distinct pour les EPF et les EPA

Les **établissements publics fonciers (EPF)** reposent sur un **modèle économique fondé sur l'achat puis la revente de foncier, après, parfois, des opérations de pré-aménagement ou d'aménagement.** Ainsi, un EPF **acquiert un foncier, le gère** par exemple en assurant la sécurité ou le gardiennage, effectue **éventuellement des opérations d'aménagement** comme la

¹ Comme l'indique l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, une OIN est une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers. Un décret en Conseil d'État permet d'inscrire une opération sur la liste des OIN.

démolition du bâti existant ou sa rénovation, avant de le céder à la collectivité territoriale avec laquelle est signée une convention.

Pour financer leurs missions, les EPF bénéficient principalement de la **taxe spéciale d'équipement (TSE)**, à laquelle s'ajoute à plus long-terme les **recettes issues de la cession des terrains**.

La **TSE est une taxe additionnelle** répartie sur les différentes taxes locales¹, instituée par les articles 1607 *bis* à 1609 B du code général des impôts (CGI). Son **produit est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'EPF** dans la limite légale de 20 euros par habitant du territoire de compétence.

Depuis 2021², **l'État compense budgétairement les EPF** pour prendre la mesure de la **réforme de la fiscalité locale** qui a :

- supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui constituait une partie importante de l'assiette d'une des quatre taxes auxquelles est adossée la TSE ;

- initié la modernisation des paramètres d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels, provoquant leur baisse de 50 %.

Ainsi, un **montant de 185,4 millions d'euros** était prévu dans le **projet de loi de finances pour 2026** pour compenser la baisse de TSE consécutive à la réforme de la fiscalité locale de 2020.

Le **modèle économique des EPA évolue au cours du temps**, en fonction de la maturité de l'opération menée :

- **au départ**, les **subventions** qu'ils reçoivent et le **recours à l'emprunt** permettent de financer les études, l'acquisition foncière et les travaux ;

- **à l'issue du projet**, les **recettes de cession** permettent le remboursement de l'emprunt contracté.

L'État et les collectivités territoriales concernées peuvent signer une convention financière par laquelle ils s'engagent à **partager le financement du déficit d'un EPA pour une opération**, lorsque ce déficit a pour finalité la réalisation de l'opération.

¹ *Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).*

² *H du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et B du III de l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.*

3. L'existence de quelques établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) montre la proximité et la complémentarité entre l'action des EPF et des EPA

Certains établissements de nature particulière peuvent être rattachés à la fois à la catégorie des EPF et des EPA, ce qui leur ouvre des compétences plus larges et permet de mener des actions de long terme sous une tutelle unique.

Trois établissements disposent à la fois des compétences d'un établissement public foncier et d'un établissement public d'aménagement :

- **Grand Paris Aménagement**¹ en Île-de-France, dont le périmètre d'action recoupe par ailleurs celui des EPF et EPA de la région ;

- les **établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA)** de **Guyane**² et de **Mayotte**³.

B. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS OU D'AMÉNAGEMENT PEUVENT ÊTRE CRÉÉS À L'INITIATIVE DE L'ÉTAT OU DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CE QUI ENTRAÎNE, POUR LES EPA, DES COMPÉTENCES DISTINCTES

1. La distinction entre EPF et EPA d'État ou locaux dépend de l'autorité à l'initiative de leur création

Les établissements publics fonciers (EPF) comme les établissements publics d'aménagement (EPA) peuvent être **de deux nature distincte**, selon **l'autorité à l'initiative de leur création**.

Les EPF et EPA d'État sont créés à l'initiative de l'État :

- l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme dispose que l'État peut créer des EPF « *dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient* » ;

- l'article L. 321-14 du code de l'urbanisme dispose que l'État peut créer des EPA dans le but de « *favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national.* »

¹ Article L. 321-29 du code de l'urbanisme.

² Article L. 321-36-1 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 321-36-8 du code de l'urbanisme.

Les EPF et EPA locaux sont, inversement, créés à l'initiative des collectivités territoriales, bien que ce soit le représentant de l'État qui en soit formellement le créateur :

- l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme dispose que les EPF locaux sont créés par les préfets de région, « au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux » ;

- l'article L. 326-2 du même code dispose que les EPA locaux sont de même créés par les préfets, « au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'EPCI et de collectivités territoriales compétents ».

2. Des compétences strictement identiques entre les EPF d'État et locaux

La distinction entre les EPF d'État ou locaux n'a pas d'incidence sur leurs compétences. En effet, la formulation retenue pour définir leurs compétences est identique et précisée aux articles L. 321-1¹ et L. 324-1² du code de l'urbanisme.

3. Une finalité distincte entre les EPA d'État et locaux, ces derniers étant centrés sur la rénovation urbaine

Les EPA d'État sont définis par l'article L. 321-14 du code de l'urbanisme qui leur confie de larges compétences pour l'aménagement des territoires présentant un caractère d'intérêt national.

En revanche, les EPA locaux ont, depuis l'origine, une finalité bien plus précise qui est la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine. En effet, l'article L. 326-1 du code de l'urbanisme, créé en 2003, qui ouvre le chapitre VI du livre du titre II du livre III, relatif établissements publics locaux d'aménagement, prévoyait à l'origine que les EPA locaux étaient « compétents pour conduire des opérations de rénovation urbaine et de développement économique et social des zones urbaines sensibles. »³

En 2006⁴, les EPA locaux définis à l'article L. 326-1, ont pris le nom d'établissements publics locaux de rénovation urbaine, du fait de leur finalité exclusivement dédiée à la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine. Leur mission est devenue la mise en œuvre des opérations du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

¹ EPF d'État.

² EPF locaux.

³ En application de l'article 61 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

⁴ Article 17 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Depuis 2009¹, ces établissements peuvent en outre se voir déléguer :

- l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé proposées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah)² ;

- la gestion comptable et financière ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aides prévues dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine³.

Par conséquent, la distinction entre un EPA d'État et un EPA local diffère non seulement par l'autorité à l'initiative de sa création mais aussi par les compétences qui lui sont attribuées : un EPA local, appelé établissement public local de rénovation urbaine, sera compétent pour mettre en œuvre la politique de renouvellement urbain.

C. LES EPF ET LES EPA D'ÉTAT COUVRENT UNE LARGE PARTIE DU TERRITOIRE

La création d'EPA et d'EPF s'est accentuée au cours des deux premières décennies du XX^{ème} siècle : alors qu'il en existait 12 avant 2000, près de 37 ont été créés entre 2000 et 2019⁴.

D'une part, les EPA d'État et les EPFA sont aujourd'hui au nombre de 14, travaillent sur près de 19 opérations d'intérêt national qui concernent près de 3,29 millions d'habitants. Ils ont engagé, en 2024, près de 560 millions d'euros de dépenses d'aménagement⁵.

D'autre part, les EPF et EPFA d'État, les EPF locaux et l'Office foncier de Corse couvrent près de 87 % des communes du territoire national, dont 63,1 % pour les EPF d'État et 22,5 % pour les EPF locaux⁶.

De ce fait, 92 % de la population nationale, soit plus de 61 millions d'habitants sont situés sur le périmètre d'action d'un EPF, un EPFA ou de l'Office foncier de Corse. Cela représente 45,5 millions de citoyens pour les EPF d'État et 15,8 millions pour les EPF locaux.

¹ Article 26 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² Article L. 321-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

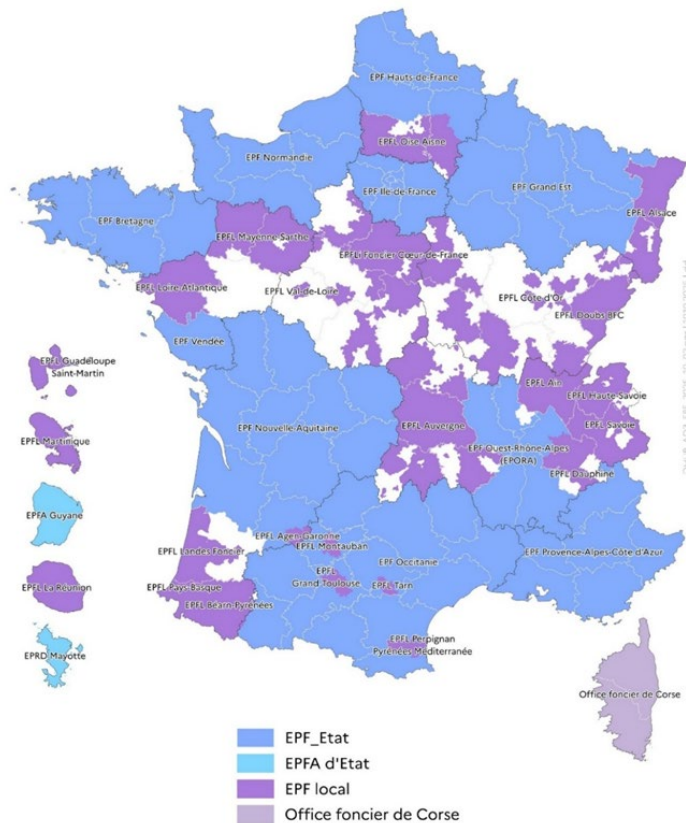
³ Article 10-2 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁴ Jean-Baptiste Blanc, *Établissements publics fonciers et d'aménagement : pour une intelligence foncière au service des collectivités territoriales, rapport d'information n° 835 (2022-2023)*, déposé le 5 juillet 2023.

⁵ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, *Rapport sur l'activité 2024 des établissements publics d'aménagement*, 2025.

⁶ Réponse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au questionnaire de la rapporteure.

Couverture du territoire national par des EPF d'État ou locaux en septembre 2025



Par conséquent, **près de 13 % des communes, qui représentent 8 % de la population française, demeurent non couvertes** par une structure de type EPF, ce qui indique que la dotation en ingénierie foncière des communes peu peuplées dans la ruralité demeure relativement réduite.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA MODIFICATION DES COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX DE RÉNOVATION URBAINE

A. L'ÉVOLUTION PROPOSÉE DES COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX

L'article 4 prévoit, en son 1^o, que les EPF locaux seraient compétents pour « gérer l'acquisition et la rénovation de biens immobiliers vacants abandonnés ou en mauvais état pour le compte d'une commune afin de les transformer en logements qui pourront faire l'objet d'une vente, d'un contrat de location ou de location-vente au bénéfice de ménages modestes. »

Cette compétence serait insérée au sein du quatrième alinéa de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme qui définit une partie des compétences des EPF locaux.

B. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX DE RÉNOVATION URBAINE

Le 2° de l'article 4 ajouterait un alinéa à l'article L. 326-1 du code de l'urbanisme qui définit les compétences des établissements publics locaux de rénovation urbaine (EPLRU).

Cet alinéa préciserait que les EPLRU *« peuvent se voir déléguer, pour le compte des collectivités territoriales, l'instruction et le traitement des demandes d'aides pour la réhabilitation de bâtiments anciens désaffectés, vacants, abandonnés ou dégradés pour les transformer en logements. »*

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE LARGEMENT SATISFAIT OU SANS OBJET

A. LES COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX LEUR PERMETTENT DÉJÀ DE RÉALISER LES OPÉRATIONS QUE LA PROPOSITION DE LOI PRÉVOIT DE LEUR CONFIER

1. Les EPF locaux, à droit constant, peuvent déjà effectuer des opérations de transformation en logement d'un bien immobilier vacant

Comme le précise l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, **les EPF locaux sont compétents pour « réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur [...] des biens fonciers ou immobiliers acquis ».**

La notion d'aménagement est entendue au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui dispose qu'une opération d'aménagement a pour objet, notamment de « mettre en œuvre [...] une politique locale de l'habitat », ou encore « de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti ».

Par conséquent, en l'état du droit, les EPL locaux sont compétents pour réaliser des opérations qui tendent à la rénovation de biens vacants abandonnés ou en mauvais état et de les transformer en logements.

Comme le précise la direction générale des collectivités territoriales (DGCL)¹, **deux dispositifs de l'Anah existent et permettent la réalisation de telles opérations** dans lesquels les EPF peuvent agir pour rénover des logements.

D'une part, le **dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF)** permet aux collectivités de mettre en location sur six ans au minimum, au moyen d'une convention signée avec l'Anah, un bien rénové qui est à terme vendu dans un objectif de mixité sociale.

D'autre part, la **vente d'immeubles à rénover (VIR)**, permet aux collectivités d'acquérir des biens puis de les revendre, sous condition de ressources, aux propriétaires occupants et aux locataires.

Ces deux outils, au service de la requalification des centres villes, permettent de **contribuer à la valorisation de biens vacants**, plus ou moins dégradés, et à la dynamisation du marché immobilier local. Ils **ouvrent le droit à une subvention** reçue par la collectivité qui lui permet de financer l'opération. **Les bénéficiaires sont notamment** « *les bailleurs sociaux, [...] les EPA, [...] les EPF locaux* »².

L'association nationale des établissements publics fonciers locaux a confirmé, lors de son audition, que des **opérations d'acquisition et de rénovation de biens immobiliers** afin de les **transformer en logements** étaient déjà mises en œuvre par certains EPF locaux.

Face à ce constat, la **rapporteuse considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier les compétences des EPF locaux** telles que définies dans la loi.

Elle **rappelle, en outre**, qu'il serait nécessaire, afin de **ne pas créer de discordance entre les compétences des EPF d'État et des EPF locaux**, de modifier conjointement les compétences des deux types d'établissements si cela avait lieu à l'avenir.

B. AUCUN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL DE RÉNOVATION URBAINE N'A À CE JOUR ÉTÉ CRÉÉ, CE QUI REND SANS OBJET LES ÉVOLUTIONS DE LEURS COMPÉTENCES

La rapporteure a pu constater que **la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**, pourtant responsable du suivi des établissements publics d'aménagement, **ne considérerait pas de son ressort le suivi des établissements publics locaux de rénovation urbaine (EPLRU)**³, indiquant que la direction générale des collectivités territoriales serait plus à même de donner des informations à ce sujet.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure.

² Réponse de la direction générale des collectivités territoriales au questionnaire de la rapporteure.

³ Réponse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au questionnaire de la rapporteure.

Or, dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure, la DGCL indique **qu'à la connaissance des services, « aucun établissement public local de rénovation urbaine n'a été créé et aucun [EPLRU] n'a été signataire d'une convention »** du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

La rapporteure s'interroge par conséquent sur **l'opportunité de modifier les compétences d'un type d'établissement public** qui existe potentiellement sur le plan juridique mais dont **aucun exemple n'est à ce jour recensé**.

En outre, la **DGCL rappelle**¹ que l'article 26 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet aux **EPLRU de se voir déléguer** :

- **l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé** proposées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah)² ;

- **la gestion comptable et financière ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aides** prévues dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine³.

Or, **l'objectif recherché par l'article**, qui est de donner aux EPLRU la possibilité de se voir déléguer « *l'instruction et le traitement des demandes d'aides pour la réhabilitation de bâtiments anciens désaffectés, vacants, abandonnés ou dégradés pour les transformer en logements* » semble **très fortement entrer dans le cadre des aides versées par l'Anah**, malgré le **manque de précision de ce qui est entendu par les « aides » citées par l'article**.

Par conséquent, le **droit existant semble là encore satisfaire l'objectif recherché par la proposition de loi**.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure.

² Article L. 321-1-3 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article 10-2 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

ARTICLE 5

Gage de recevabilité financière

L'article 5 vise à compenser les éventuelles conséquences financières pour l'État ou les collectivités territoriales que seraient susceptibles de créer ou d'aggraver certaines dispositions de la proposition de loi.

La commission n'ayant pas adopté les quatre autres articles de la proposition de loi, elle n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 juin 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, vice-président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Sophie Primas, rapporteure, sur la proposition de loi n° 444 (2025-2026) visant à remobiliser le bâti rural.

M. Thierry Cozic, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen du rapport de Mme Sophie Primas sur la proposition de loi visant à remobiliser le bâti rural, présentée par M. Christian Redon-Sarrazy et plusieurs de ses collègues.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Le patrimoine rural est constitutif de l'identité de notre pays. Les 30 700 communes rurales françaises regorgent toutes d'un patrimoine de proximité dont chacun de nous, singulièrement dans notre mission de sénateur, mesure la richesse : un bâti groupé au cœur des villages et des bourgs de dimensions modestes, constitué d'éléments anciens et d'habitations caractéristiques – nous pensons aux bastides du Sud-Ouest, aux mas du Sud-Est, aux maisons alsaciennes, aux longères et aux chaumières normandes, aux maisons bretonnes en granit, aux maisons ouvrières du Nord... Nous sommes tous très attachés à ce patrimoine constitutif du bâti rural.

Pour autant, la raréfaction des crédits disponibles, les choix d'aménagement d'après-guerre davantage ciblés vers l'urbain, la concentration économique autour des pôles métropolitains, le vieillissement de la population habitant les zones rurales et désormais la dénatalité ont favorisé et favorisent encore la détérioration progressive de cette richesse nationale.

C'est donc peu dire que je partage sans réserve le constat initial formulé par notre collègue Christian Redon-Sarrazy et son groupe sur la nécessité d'apporter le plus grand soin aux dispositifs de financement public de réhabilitation du bâti rural.

Nul doute que la période de campagne électorale en vue de l'élection présidentielle qui s'ouvre sera d'ailleurs l'occasion d'ouvrir un débat national sur la place des ruralités : même les plus urbains des candidats cherchent à gagner le cœur des communes rurales. C'est normal, car, je le répète, il s'agit de l'identité profonde de la France.

Nul doute non plus que la période de campagne sénatoriale actuellement ouverte est toujours pour le Sénat un moment privilégié pour rappeler son attachement ainsi que son engagement au monde rural et à sa vitalité, et cela, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons.

Enfin, rappelons que depuis la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN), les élus des exécutifs locaux des zones rurales comme urbaines ont l'impérieuse nécessité de trouver des voies et moyens de remobiliser le bâti dégradé, les friches industrielles et bâtementaires. Le financement de ces nouvelles obligations est d'ailleurs un sujet de préoccupation pour le Sénat, bien qu'il n'apparaisse pas comme le plus simple, notamment en période de disette budgétaire.

Néanmoins, sur le sujet de la mobilisation du bâti rural, les travaux que j'ai entrepris et les auditions que j'ai menées m'ont amené à penser que la proposition de loi que nous examinons n'est pas le véhicule adéquat.

La création d'une nouvelle taxe pour alimenter un nouveau fonds, géré de façon inédite par un opérateur dont ce n'est pas la mission, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), fonds qui verserait une nouvelle aide aux collectivités, mais aussi directement aux ménages modestes, me semble emporter davantage de difficultés dans sa mise en œuvre et de complexité dans son application que d'efficacité réelle.

En effet, les dispositifs fiscaux touchant au foncier non bâti qui existent aujourd'hui sont déjà très nombreux et particulièrement complexes, de même que les dispositifs de soutien à la rénovation du bâti dans la ruralité, mais j'y reviendrai.

Un travail de simplification des critères d'éligibilité, des guichets, des procédures et des démarches me semblerait de nature à améliorer de façon plus certaine l'efficacité des fonds déjà engagés par l'État.

Je vous exposerai, pour chaque article, les principales difficultés que nous avons relevées et par conséquent les motivations qui me conduiront à vous proposer de ne pas adopter ce texte.

L'article 1^{er} vise à créer, pour une durée de six ans, un fonds de mobilisation du bâti rural. Ce fonds aurait pour mission d'accompagner les communes rurales dans la mobilisation des friches et la réhabilitation du bâti dégradé, et de financer les études de requalification des centres-bourgs ou des centres-villages. Ce fonds serait également chargé de recenser et de rendre public l'ensemble des outils d'ingénierie, des opérateurs et des aides mobilisables par les communes rurales.

Le conseil d'administration de l'ANCT aurait le soin de « *défini[r] et publié[r] les modalités d'organisation et de gestion du fonds, les caractéristiques des projets éligibles, les montants des aides et les modalités de leur versement.* » Sa gestion donnerait lieu à l'établissement d'un rapport annuel.

Le versement de l'aide aux communes concernées serait de droit pour tout projet répondant aux critères d'éligibilité définis par l'Agence, à la seule condition d'être accompagné par un établissement public foncier (EPF), par une structure d'ingénierie publique ou par un architecte. Le fonds serait financé par l'affectation d'une fraction du produit d'une nouvelle taxe

additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis instaurée pour l'occasion à l'article 3.

Je veux indiquer à la commission, d'une part, que les missions d'ingénierie, de recensement des aides mobilisables et de gestion des opérateurs font d'ores et déjà partie intégrante des missions actuelles de l'ANCT.

D'autre part, la gestion de ce nouveau fonds, en lien direct avec les communes, n'est absolument pas absorbable à moyens constants par l'ANCT. J'attire votre attention avec la plus grande solennité, car ce serait une mort à petit feu pour l'ANCT que de lui conférer la gestion d'une dépense de guichet à haute intensité, alors que ses moyens ont en parallèle été réduits.

En effet, cette situation est susceptible d'entraîner un volume important de demandes et une charge d'instruction significative pour les services gestionnaires de l'établissement, ce fonds étant « de droit » et accessible aux 30 700 communes rurales !

Je rappelle que l'agence a perdu 19 millions d'euros de subvention pour charges de service public en seulement deux ans ; c'est l'équivalent de 30 % de ses moyens actuels.

Je rappelle également que l'agence est sous surveillance étroite depuis septembre 2025, en raison du dépassement de son plafond d'emploi exécuté, et ce n'est pas faute d'avoir alerté sur ce point, alors que lui ont été retirés 33 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur les 371 dont elle disposait il y a encore deux ans.

Il serait bien plus raisonnable de lui laisser le soin d'absorber les très nombreuses compétences qu'elle exerce et de ne surtout pas lui en conférer de nouvelles, *a fortiori* aussi lourdes, dans ce contexte de diminution de ses moyens. À quatre mois des élections sénatoriales, nous devons nous interroger sur le signal à contre-courant que constituerait la fragilisation de l'ANCT pour les territoires ruraux.

Je suis consciente que la situation actuelle de mobilisation du bâti rural n'est pas idéale, tant s'en faut. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) estime le besoin à 2 milliards d'euros par an. Mais, de mon point de vue, le fait de multiplier les voies de financement ne compensera en rien la raréfaction des crédits publics.

Or il existe déjà un très grand nombre de modalités de financement de la réhabilitation du bâti rural et de réaménagement des friches. J'en recense au moins une vingtaine dans mon rapport, par exemple au travers de plusieurs dispositifs d'aide à la lutte contre l'habitat indigne permettant de confier la réhabilitation des biens immobiliers concernés à une association agréée en maîtrise d'ouvrage d'insertion pour bénéficier d'un financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou du Fonds national des aides à la pierre (Fnap).

J'ajoute que peuvent également être sollicités la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos), les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah), les programmes de lutte contre l'habitat indigne ou encore les opérations de revitalisation de territoire (ORT), le plus souvent adossés aux programmes de l'ANCT relevant du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), tels que Action cœur de ville ou Petites Villes de demain.

D'autres dispositifs financés au travers du plan France Ruralités sont portés par le FNADT, comme la mise à disposition de chefs de projets « Villages d'avenir » placés auprès des préfets pour apporter un appui en ingénierie aux communes rurales dans leurs projets de construction ou de réhabilitation.

Il faut bien entendu y ajouter la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui devrait devenir cumulable avec d'autres subventions à l'issue de l'examen d'un prochain projet de loi de simplification, mais notre collègue Stéphane Sautarel aura l'occasion d'en reparler lorsqu'il présentera son rapport pour avis.

S'y ajoutent encore le fonds friches, intégré au fonds vert, *via* l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les prêts et investissements de la Banque des territoires pour des opérations de revitalisation territoriale, des aides à l'ingénierie technique *via* le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ainsi que d'autres dispositifs sectoriels comme le fonds de soutien au commerce rural et des projets économiques collectifs tels que les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

L'article 1^{er}, qui tend à créer une nouvelle voie de financement, aux moyens vraisemblablement très limités alors qu'elle générera un travail considérable pour l'ANCT tout en risquant de la fragiliser, ne paraît pas le bon outil. C'est la raison pour laquelle je vous propose de ne pas l'adopter, en laissant bien entendu le débat se dérouler en séance s'agissant d'un texte porté par un groupe d'opposition.

L'article 2 pose tout autant de difficultés. Il vise à instaurer les modalités d'attribution et de gestion d'une nouvelle aide aux ménages modestes. Ce financement viendrait d'ailleurs amputer les moyens du fonds créé à l'article 1^{er} pour les collectivités.

Je vois au moins trois difficultés majeures à l'adoption de l'article 2.

En premier lieu, sa gestion pour les particuliers serait attribuée à l'ANCT dont nous avons déjà évoqué la fragilité des moyens. J'ajoute à ce stade que le fait de conférer la gestion d'une dépense de guichet de type Anah va à l'encontre de la philosophie de l'agence, dont le rôle consiste à coordonner des dispositifs pour les collectivités, bien plus que d'en assurer une gestion directe. Nous retrouvons donc ici une difficulté commune au précédent article.

En deuxième lieu, l'aide est fléchée aux seuls « ménages modestes ». Au sens de l'Insee, un ménage modeste dispose d'un revenu annuel représentant entre 60 % et 90 % du revenu médian. Cela signifie que seraient paradoxalement exclus du dispositif tous les ménages « pauvres », ceux gagnant moins de 60 % du revenu médian ; reconnaissons que c'est plutôt curieux.

En troisième lieu, en pratique ni les ménages pauvres ni les ménages modestes, ou peu d'entre eux, n'auraient en réalité accès au dispositif : en effet, le déclenchement de l'aide suppose que le bien immobilier concerné « *nécessite des travaux d'amélioration représentant au moins 30 % du prix d'acquisition et satisfasse aux critères d'une réhabilitation lourde* », c'est-à-dire à la condition d'atteindre une classification énergétique de classe A ou B et de sécuriser tous les réseaux de fluides. Ces deux critères cumulés signifient que seules des opérations coûteuses seraient éligibles, avec probablement un reste à charge peu accessible aux ménages modestes. Enfin, le contrôle de toutes ces conditions avant et après acquisition semble extrêmement complexe.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me semble également difficile d'adopter l'article 2.

L'article 3 prévoit la création d'une taxe sur les terrains constructibles non bâtis dans les zones tendues, dont l'objet serait de financer, pour 40 % de son produit, le fonds de mobilisation du bâti rural créé par l'article 1^{er}.

De nombreuses difficultés sont apparues lors de l'étude du dispositif et ont été confirmées en audition.

Premièrement, la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévoit déjà la possibilité d'une majoration pour les surfaces constructibles, ce qui satisfait en partie le dispositif proposé pour les territoires qui la mettent en place.

Deuxièmement, près de sept impositions sont en l'état directement liées au foncier non bâti : il semble donc inopportun de créer un nouvel impôt *via* une nouvelle taxe additionnelle, d'autant que cet impôt local pèserait sur des territoires déjà urbanisés et des propriétaires qui ne bénéficieraient pas pleinement de l'action du fonds de mobilisation. Au nom d'une péréquation horizontale dont nous comprenons l'esprit, nous contreviendrions à une règle qui devrait être strictement respectée : la fiscalité locale directe doit d'abord revenir aux collectivités territoriales qui la lèvent.

Troisièmement, de nombreuses imprécisions rendent complexe l'application de cette nouvelle taxe ou empêchent son insertion dans le corpus législatif existant : l'assiette, fondée sur la valeur vénale des biens, semble difficile à évaluer selon la direction de la législation fiscale (DLF) et ne s'accorde pas avec celle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), qui repose sur la valeur locative. Cela complexifierait donc encore le droit fiscal. De même, les exonérations prévues ne sont pas similaires à celles qui existent pour les impôts sur le foncier non bâti. Nous aurions alors

deux régimes d'exonérations distincts pour des impôts adossés à des assiettes proches.

Réformer les taxes sur le foncier semble une obligation impérieuse des prochaines années, pour les rendre plus cohérentes, plus justes, plus faciles à lever et moins complexes. Il faudra indiscutablement engager ce chantier, mais de façon globale.

Par ailleurs, l'évaluation du rendement du nouveau dispositif est difficile mais il serait en tout état de cause très éloigné des besoins de financement évoqués par l'AMRF. Élaborer un tel dispositif pour gérer un fonds qui serait modeste, voire très modeste, avec une charge de travail considérable pour l'ANCT ne constituerait pas un exemple de bonne gestion.

Quatrièmement, plusieurs difficultés au regard d'exigences constitutionnelles pour la création d'un impôt apparaissent. En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Or le dispositif proposé ne mentionne ni le taux de la taxe ni ses modalités de recouvrement, en plus de présenter une assiette difficilement évaluable. En outre, aucun fait générateur n'est précisé.

Enfin, la taxe proposée irait contre le principe de libre administration des collectivités territoriales auquel nous sommes fortement attachés dans cette assemblée, pour deux raisons. D'une part, l'affectation à hauteur de 40 % de la recette de cette nouvelle fiscalité directe locale à un fonds national ferait perdre aux collectivités territoriales une partie des moyens nouvellement créés. D'autre part, l'obligation d'utiliser la part restante de 60 % pour mettre obligatoirement en œuvre des politiques de sobriété foncière affecte le principe même de la libre administration des communes.

Pour l'ensemble de ces raisons, la nouvelle taxe me semble inopportune et je vous propose de ne pas voter cet article.

Pour finir, l'article 4 n'entre pas directement dans le dispositif créé par le triptyque des trois premiers. En effet, cet article prévoit la modification des compétences de deux types d'établissements publics locaux.

D'un côté, il confie aux établissements publics fonciers (EPF) locaux la compétence d'acquisition et de rénovation de biens immobiliers vacants, abandonnés ou en mauvais état pour le compte d'une commune, afin de les transformer en logements.

De l'autre, il permet aux établissements publics locaux de rénovation urbaine de se voir déléguer, pour le compte d'une collectivité territoriale, l'instruction et le traitement de demandes d'aides pour la réhabilitation de bâtiments anciens désaffectés, vacants, abandonnés ou dégradés pour les transformer de même en logements.

Or, lors de son audition, l'Association nationale des établissements publics fonciers locaux a indiqué que les missions que la proposition de loi souhaite confier aux EPF sont déjà mises en œuvre en pratique. L'analyse du droit existant permet en effet de constater qu'il est possible à un EPF local de réaliser « *toutes les actions de nature à faciliter [...] l'aménagement [...] des biens [...] immobiliers acquis* », la notion d'aménagement incluant dans sa définition juridique les opérations de restauration du patrimoine bâti. Les EPF sont néanmoins demandeurs d'une forme de sécurisation dans le droit pour ce type d'opération, mais qui serait plutôt d'ordre réglementaire que législatif.

En outre, la mission d'instruction et de traitement des demandes d'aides confiée aux établissements publics locaux de rénovation urbaine ne trouverait pas à s'appliquer pour deux raisons. D'abord, le droit prévoit déjà cette possibilité, mais, surtout, aucune structure de ce type n'a à ce jour été créée, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Par ailleurs, la proposition de loi n'a pas pour vocation première de traiter des compétences de ces établissements. Si nous n'en adoptons pas les trois premiers articles, il deviendrait incohérent d'aborder ce sujet de façon partielle à l'article 4. Je vous propose par conséquent de ne pas l'adopter non plus.

En synthèse, le texte qui nous est proposé traite d'un enjeu majeur sur lequel nous sommes tous mobilisés. Néanmoins, les propositions qui nous y sont faites suscitent trop de difficultés pour que nous puissions l'adopter. Le nombre d'amendements qu'il aurait été nécessaire de déposer aurait totalement dévoyé le sens de la proposition de loi et le choix de ses auteurs.

Il serait plus judicieux d'utiliser et de simplifier les outils existants avant d'en créer de nouveaux, afin de ne pas nuire à la lisibilité déjà toute relative de tous ces dispositifs et d'apporter quelque visibilité sur les montants en jeu. Or, avec un rendement potentiel de la nouvelle taxe d'au mieux quelques millions d'euros quand les besoins atteignent 2 milliards d'euros, je crains une grande déception chez les élus ruraux.

Enfin, deux vecteurs législatifs attendus dans les mois à venir devraient nous permettre de progresser dans notre soutien aux communes rurales pour leur bâti : le texte de simplification dans lequel il serait peut-être envisageable d'introduire des mesures relatives aux dispositifs existants pour en diminuer les charges de gestion et améliorer leur visibilité et leur efficacité, et le projet de loi Logement, dans lequel le Gouvernement pourrait nous permettre d'insérer des dispositions favorables au bâti rural.

Je vous proposerai donc, mes chers collègues, et à regret tant le sujet est important, de ne pas adopter le texte qui nous est soumis.

M. Christian Redon-Sarrazy, auteur de la proposition de loi. – Le nombre de logements vacants dans le parc privé est de 3 millions, dont 1,1 million depuis plus de deux ans. La situation de vacance est structurelle et atteint des niveaux records dans les territoires ruraux : 10,5 % du parc est ainsi

concerné en Creuse, 9 % dans la Meuse et presque autant dans la Nièvre. Le problème n'est donc pas théorique ; les maires que nous rencontrons régulièrement nous le rappellent dès que l'occasion leur en est donnée.

La question est ainsi non pas de savoir si les bourgs et les villages se dévitalisent, mais comment on y remédie.

Les dispositifs aujourd'hui disponibles passent par des appels à projets : Villages d'avenir, Petites Villes de demain, Action cœur de ville. Or trop de communes, notamment les plus petites, en restent exclues faute d'être suffisamment outillées pour répondre à ces procédures. Une véritable question d'équité territoriale se pose alors. Les quatre articles de la proposition de loi, si l'on excepte le cinquième qui a pour objet de gager financièrement le texte, tendent à lui apporter une réponse.

L'article 1^{er}, vous l'avez rappelé, a pour objet de créer un fonds de mobilisation du bâti rural. Sa gestion directe par l'ANCT nous a semblé évidente. La cible est celle des communes peu ou très peu denses. Le fonds accompagnerait, en tant que de nécessité, des études de requalification des centres-bourgs et des centres-villages, puis les travaux de réhabilitation ou de reconversion du bâti dégradé et des friches. Pour l'heure, des communes éprouvent des difficultés financières à mettre en œuvre les projets qu'elles conçoivent.

L'idée consiste en ce qu'un projet accompagné par un EPF, un architecte ou une structure d'ingénierie publique de type conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou agence technique départementale puisse bénéficier rapidement du dispositif. On sort ainsi de la logique des appels à projets. L'instruction des demandes par l'ANCT s'appuierait sur des grilles que l'Agence prédéfinirait et devrait faire l'objet d'une évaluation annuelle.

L'article 2 prévoit une aide forfaitaire pour tout ménage modeste et, nécessairement, pour les plus modestes acquérant un bien vacant depuis au moins un an, en vue de le rénover ou d'en faire leur résidence principale dans les communes rurales en déprise démographique. Ces communes disposent toutes de biens tels que d'anciennes postes, d'anciennes gares ou d'anciens logements d'instituteurs qui ne sont pas rénovés en raison des coûts que ces opérations induisent.

Le montant de l'aide pourrait être majoré pour favoriser l'usage de matériaux locaux, biosourcés ou géosourcés, et les circuits courts.

L'objectif est d'orienter les ménages primo-accédants vers le bâti vacant plutôt que vers la construction neuve consommatrice de foncier à la périphérie des bourgs, ce qui correspond à la préoccupation actuellement la plus communément partagée.

Un tel dispositif d'aide est déjà mis en œuvre dans le département de la Haute-Vienne où il s'avère fonctionnel.

L'article 3 concerne le financement du fonds de mobilisation du bâti rural. Je propose son abondement par une taxe additionnelle sur les terrains constructibles non bâtis instituée dans les zones tendues. Elle serait assise sur la valeur vénale des biens, plus représentative de la réalité du marché que la valeur cadastrale. Le produit de la taxe serait affecté, pour partie aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en faveur de leurs politiques de sobriété foncière, et pour une autre partie au fonds de mobilisation du bâti rural. Elle correspond à l'application d'un principe de solidarité horizontale entre les zones tendues et les zones rurales.

La taxe ne serait pas due lorsque des travaux ont commencé, afin de ne pas pénaliser les propriétaires déjà engagés dans des démarches de réhabilitation. Les EPF d'État et locaux en seraient également exemptés.

La proposition reprend un amendement présenté dans le cadre du groupe transpartisan relatif au financement du ZAN et porté par notre collègue Jean-Baptiste Blanc. Sur la question du financement du nouveau fonds, nous restons cependant ouverts à toute suggestion susceptible d'améliorer l'efficacité du dispositif ou de le simplifier.

L'article 4 tend à renforcer le rôle des EPF locaux, afin de leur permettre d'accompagner les communes rurales dans l'acquisition de biens vacants ou dégradés ou dans le portage de projets visant à leur rénovation. Il renforce en outre le rôle des établissements publics locaux de rénovation urbaine, qui se verraient déléguer l'instruction des demandes d'aide.

Ce texte reçoit un accueil des plus favorables de la part des élus locaux, parce qu'il répond directement à l'une de leurs préoccupations principales. Tous ont en effet, dans le patrimoine de leurs communes, soit des biens qu'ils possèdent et qu'ils ne peuvent réhabiliter, soit des biens qui se dégradent, ce qui est préjudiciable à l'attractivité de leurs territoires, et qu'ils aimeraient acquérir pour éviter des procédures de mise en sécurité. Leur attente d'outils efficaces, permettant la mise en œuvre de l'objectif de sobriété foncière, est très forte. Ne les décevons pas.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Quoique la question de la mobilisation du bâti rural soit d'une indéniable importance, je n'en souscris pas moins aux observations de Sophie Primas. Je soulignerai deux éléments.

Premièrement, il existe un maquis d'aides dans lequel peu nombreux sont ceux qui parviennent à se retrouver. Ne devrions-nous pas d'abord, sur la base d'un inventaire de ces aides, nous engager dans une première étape de simplification ? Il s'agirait que, sur le terrain, tant les élus que les acteurs des différents organismes y voient plus clair et accèdent plus facilement aux dispositifs d'aide.

Deuxièmement, les régions n'ont pas été évoquées jusqu'alors, bien qu'elles se montrent assez offensives sur le terrain de la politique d'aménagement et de revitalisation des territoires notamment périurbains et

ruraux. Les départements peuvent également être concernés. Tâchons au préalable de consolider notre vision d'ensemble.

Je me souviens que, au sein de la commission des finances, nous avons déjà relevé, lors de discussions sur une proposition de loi relative aux meublés non professionnels, qu'une approche essentiellement fiscale n'était pas forcément la plus adaptée. L'appropriation par les collectivités de nouveaux outils juridiques ou de ceux existants est parfois plus efficace pour résoudre les problèmes.

Mme Frédérique Espagnac. – Plusieurs points soulevés m'ont paru exagérés, voire quelque peu politiciens, un trait qui n'est pourtant pas le plus habituel dans notre commission.

Que nous soyons ou non en campagne, nous entendons tous dans nos territoires respectifs l'expression de besoins sur le bâti rural et sa réhabilitation. Vous constatez la multiplication des dispositifs en vigueur ainsi que la nécessité d'une simplification. Mais alors de deux choses l'une : ou nos maires sont incompetents, ou tous les problèmes de rénovation en ruralité devraient déjà être résolus.

Il n'y a pas aujourd'hui un seul maire qui n'insiste sur la difficulté de recourir en milieu rural ou très rural à l'investissement. Des mesures ont bien été prises en matière d'ingénierie, ce qui était indispensable, mais, au moment où il faut investir, les maires n'en ont pas les moyens. Les propositions de simplification, voire de report de l'effort sur la DETR, ne sont pas des solutions.

Les moyens du fonds friches et du fonds vert ont fondu comme neige au soleil. Le même phénomène s'annonce pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Concomitamment, l'idée d'une potentielle éligibilité des communes urbaines à la DETR revient, elle, à vive allure. Comment donc la ruralité investira-t-elle dans ces conditions ?

Nous sommes plusieurs dans cette enceinte à avoir participé à la mission relative au financement du ZAN. Pour ce financement, Jean-Baptiste Blanc n'hésitait pas à proposer la création d'une nouvelle taxe. Pourquoi nous le refuser aujourd'hui ?

Différentes solutions sont envisageables pour abonder un fonds destiné à la réhabilitation du bâti rural, en particulier la taxation des fortes plus-values sur les transactions immobilières.

Quant à l'ANCT, elle gère à ce jour efficacement plusieurs fonds, notamment le fonds de restructuration des locaux d'activité. Si d'aucuns souhaitent supprimer certaines agences, je suggérerai plutôt au sujet de l'ANCT d'en renforcer les attributions. Son président, contrairement au directeur général, est du reste lui-même favorable à cette perspective ; c'est sans doute qu'il considère que ses équipes sont en mesure d'en relever le défi.

Certes, il est indispensable de retravailler le texte de la proposition de loi. Pour autant, nous ne saurions attendre plus longtemps, et en particulier les vicissitudes d'une campagne présidentielle, pour adresser aux maires de nos territoires des signaux forts et leur donner de nouveaux outils.

M. Michel Canévet. – Si l'enjeu de la rénovation et de la réhabilitation du patrimoine bâti, souvent de caractère, dans les zones rurales est important, je ne crois pas, à l'instar de la rapporteure, que ce soit par le prisme financier qu'il faille principalement l'aborder. C'est avant tout une question d'autorisations d'urbanisme qui se pose, avec les contraintes afférentes à la construction. Penchons-nous donc d'abord sur les moyens d'assouplir les conditions de constructibilité et de rénovation des bâtiments en zone rurale.

M. Grégory Blanc. – Je partage les propos de Frédérique Espagnac. Gardons-nous d'affirmer qu'il suffirait de simplifier les dispositifs existants pour apporter aux maires une solution aux problèmes de rénovation du bâti en milieu rural. C'est même exactement l'inverse ! La simplification accentue en définitive les déséquilibres, en ce qu'elle favorise les milieux urbains. Au sujet du ZAN, les maires des zones rurales ne manquent pas d'observer que, pour équilibrer le coût des opérations, ils ne disposent pas de l'attractivité de ces milieux urbains qui parviennent plus aisément à trouver des promoteurs, et doivent par conséquent systématiquement contribuer à leur financement quand, pourtant, les budgets sont des plus contraints.

Nous ne parviendrons à un rééquilibrage et à la correction des écarts entre milieux urbains et ruraux, pour un aménagement plus harmonieux du territoire, qu'en remettant de l'argent là où il fait le plus défaut. Avec une toute autre approche, nous continuerons de subir la désertification rurale.

C'est pourquoi je regrette l'avis de la rapporteure. Notre désaccord est un désaccord de fond. À la veille des prochaines élections sénatoriales, nous devrions pourtant être capables de porter un message transpartisan sur cette question.

M. Stéphane Sautarel. – Inutile de s'y appesantir, nous sommes tous favorables à l'objectif de remobilisation du bâti rural et partageons les constats qui le motivent. En revanche, c'est effectivement sur ses modalités de mise en œuvre que nous pouvons nous interroger. Je formulerai à ce sujet plusieurs remarques.

Tout d'abord, renforcer les pouvoirs de l'ANCT, une agence gouvernementale, ne m'apparaît pas souhaitable. Alors que s'annonce l'examen d'un texte relatif à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales qui renforce paradoxalement les compétences préfectorales, je crains qu'un tel choix ne soit pas tout à fait opportun.

Ensuite, sur la taxe additionnelle prévue à l'article 3, et si je partage l'idée de l'asseoir sur la valeur vénale des biens, c'est une réforme beaucoup plus profonde, concernant le foncier en général, qu'il conviendrait d'entreprendre. En la matière, les travaux sur la fiscalité du ZAN ont déjà

montré la nécessité d'une entreprise de grande ampleur. Je doute que nous puissions l'engager avec une taxe dont le rendement apparaît mal assuré et un dispositif de péréquation qui pose la question de la localisation de la taxation. Le texte ne va pas assez loin par rapport à l'ambition affichée. Il faut aller plus avant à partir d'une assiette fiscale élargie, dont une partie du produit pourrait en effet servir à un effort de péréquation.

Enfin, si je suis convaincu de la pertinence des EPF locaux, de trop nombreuses différences se manifestent d'un territoire à l'autre dans l'approche qui en est faite. Je crains de nouveau qu'elles ne soient la source de déséquilibres territoriaux. Poursuivons donc dans cette voie, mais avec des outils plus opérationnels et que nous puissions tous, au-delà de l'intention initiale, partager.

M. Christian Bilhac. – Nous sommes d'accord sur le constat de logements vacants, d'un habitat dégradé et de passoires thermiques, davantage encore en milieu rural qu'en ville. Nous convenons également tous de la nécessité d'agir. À cet égard, je regrette que nous ne parvenions pas, dans cette chambre des territoires, à un consensus sur la réponse à apporter.

J'en viens au B de la première partie de *L'Essentiel*, ainsi intitulé : « Le droit existant permet déjà de verser des aides aux ménages pour réhabiliter un logement. » Quittons donc un instant la théorie, qui est un merveilleux pays, et rendons-nous en France, par exemple dans mon village de Péret ! J'y ai été interpellé il y a quelques jours par un ménage qui a décidé de rénover une maison située en son centre. Ce ménage a obtenu une subvention de l'ordre de 25 % du coût total des travaux, mais, au terme du chantier, le fisc lui notifie un redressement sous prétexte de reconstruction, alors qu'aucune démolition n'a été entreprise. Voilà ce qui se passe sur le terrain lorsque l'on veut rénover l'habitat ! Les experts de Bercy n'hésitent pas à aller à l'encontre du ministère du logement, qui a en l'occurrence salué la qualité du projet. Et c'est ainsi que celui-ci bascule de la précarité à la catastrophe...

M. Bernard Delcros. – La rénovation du bâti dégradé est constitutive d'un sujet de fond dans les territoires ruraux. Il s'avère urgent de lui apporter une réponse. Il s'agit à la fois de lutter contre les causes des fragilités démographiques de certains de ces territoires et de répondre à l'objectif de sobriété foncière.

Ne nous méprenons cependant pas : la principale question est d'ordre financier. Celle-ci seule explique que le patrimoine rural dégradé ne soit aujourd'hui pas transformé, notamment par les collectivités, en logements pour accueillir de nouvelles populations, combattre la déprise démographique et permettre le maintien de services dans les territoires. Le coût de tels travaux est en effet élevé, davantage encore que celui d'une construction.

La réponse est nécessairement financière. Or nombre des dispositifs qui ont aujourd'hui été cités, par exemple Villages d'avenir ou Petites Villes de demain, ne l'apportent pas. Il faut concevoir un outil financier spécifique,

ciblé et adapté à l'objectif de réhabilitation et de rénovation du bâti rural dégradé.

Je ne partage pas la proposition d'une taxe additionnelle assise sur la valeur vénale des terrains, car cette solution poserait nombre de problèmes dans les territoires. Frédérique Espagnac a évoqué une autre piste qui me paraît intéressante.

L'enjeu est celui de l'aménagement et de l'avenir de nos territoires ruraux.

M. Jean-Raymond Hugonet. – J'ai plus d'appétence pour ce qui nous rassemble que pour ce qui nous divise. Pour autant, si nous partageons collectivement l'objectif de cette proposition de loi, le remède qui y est proposé ne m'agrée pas, et je ne suis apparemment pas le seul dans ce cas.

Notre collègue Sophie Primas l'a souligné : comment peut-on encore imaginer créer une taxe supplémentaire ?

De plus, la proposition de loi me semble aller à l'encontre de l'article 72 de la Constitution, qui pose le principe de la libre administration des communes, ce à quoi je ne peux que réagir viscéralement. Force est de constater que dès que survient une difficulté financière, et quel que soit le domaine concerné, on se tourne vers l'État. Or, dans cette enceinte plus que partout ailleurs, nous connaissons la situation financière de notre pays. L'argent n'est pas magique et les réponses ne varieront pas avec l'alternance des majorités politiques.

Si les intercommunalités ont une utilité, le moment est venu de le montrer sur cette question du bâti rural, qui devrait être l'un des principaux moteurs de leur action. Elles ont en effet pour mission de venir au secours des communes, et non le contraire ! C'est malheureusement loin d'être le cas dans de nombreux territoires. N'y a-t-il pas là une piste à creuser ?

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Je le répète, le sujet préoccupe l'ensemble des parlementaires, de toutes tendances, et il doit être traité.

Je ne partage pas l'idée selon laquelle il serait de nature uniquement financière. L'organisation des dispositifs et leur accessibilité aux maires des territoires ruraux pourraient être améliorées par la simplification et une meilleure lisibilité. Cela ne renforcerait à mon avis pas les écarts entre territoires urbains et territoires ruraux. Tout à fait indépendamment de leurs qualités personnelles, il est normal, en l'état, que des maires, qui ne sont pas tous des spécialistes de ces questions, peinent à s'y retrouver dans ce que le rapporteur général a qualifié de « maquis » des aides existantes.

Je confirme que les régions et les départements, et parfois les EPCI, conduisent des politiques offensives dans le domaine qui nous intéresse. Christian Redon-Sarrazy a évoqué un dispositif d'aide mis en place en Haute-Vienne, en l'absence de toute législation spécifique, sur le fondement du principe de libre administration des collectivités territoriales. Je rappelle

en outre que, dans la moitié des départements français, il existe des agences d'aménagement et d'ingénierie qui peuvent aussi être autant de précieux relais pour les communes rurales.

Je suis donc entièrement d'accord avec le rapporteur général sur la nécessité d'un changement de méthode, parallèlement à la question de l'argent public.

Madame Espagnac, vous mettez en avant les difficultés d'accès à l'investissement dans les zones rurales. Elles sont indéniables, mais la question qui nous est posée est celle de savoir comment faire mieux dans un contexte de raréfaction de l'argent public. Jean-Baptiste Blanc avait effectivement proposé, à l'occasion des travaux sur le financement du ZAN, la création d'une taxe. Sa proposition ne s'assortissait cependant d'aucune modalité technique ni pratique ; elle n'était donc pas aussi avancée que la vôtre.

Monsieur Blanc, vous soulevez vous-même la question de la raréfaction de l'argent public. Si nous ne changeons pas de méthode, nous ne parviendrons pas à atteindre l'objectif qui est le nôtre.

Nous ignorons quel pourrait être le rendement de la taxe prévue à l'article 3 de la proposition de loi, ou de toute autre taxe qui serait proposée, par exemple une taxe sur les plus-values immobilières. Si on prend l'hypothèse, au doigt mouillé, d'un rendement annuel compris entre 5 millions et 50 millions d'euros, cela représenterait, pour 30 700 communes, une somme s'échelonnant de 163 à 1630 euros par an et par commune... Nous sommes loin des 2 milliards d'euros nécessaires, même si la répartition ne devait finalement s'opérer qu'entre 10 700 communes... On m'a parlé de déception si nous n'adoptons pas ce texte ; c'est son adoption, au contraire, qui la susciterait, tant il s'éloignerait de la promesse qui en était à l'origine.

Monsieur Sautarel, l'article 1^{er} de la proposition de loi vise effectivement à conférer beaucoup de pouvoirs de l'ANCT. L'agence déterminerait ainsi seule les critères d'éligibilité des ménages et des communes, indépendamment des autorités politiques. Cela semble curieux : par comparaison, la distribution de la DETR suppose au moins une réunion d'une commission réunissant des élus locaux, laquelle peut fixer des orientations.

Quant à la nouvelle taxe assise sur la valeur vénale du foncier, ne perdons pas de vue les importantes difficultés que rencontre actuellement la réforme engagée sur les valeurs locatives, tant pour les locaux commerciaux que pour les locaux d'habitation.

Monsieur Bilhac, je comprends les difficultés que vous rencontrez dans votre commune...

M. Christian Bilhac. – Ce n'était qu'un exemple.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous avons tous rencontré ce cas de figure. L'Anah n'en distribue pas moins 4,3 milliards d'euros d'argent public pour les rénovations de logements en 2026, ce n'est pas un montant théorique. Je reconnais qu'il peut subsister des incohérences entre ces aides d'État et les dispositifs fiscaux : un effort de simplification serait, là encore, le bienvenu.

Monsieur Delcros, j'ai moi-même indiqué que le sujet est un sujet de fond, comme j'ai souligné qu'il ne revêt pas uniquement un aspect financier et qu'un dispositif du type de la DETR paraît plus pertinent pour le traiter. Je m'interroge en outre, vous l'avez compris, sur le rendement de la taxe qui serait mise en place.

Monsieur Hugonet, je partage vos propos sur le rôle des intercommunalités qui, aux côtés des régions et des départements, sont susceptibles d'apporter leur aide.

Nous pouvons cependant aussi nous tourner vers le secteur privé. Le statut du bailleur privé, adopté en loi de finances pour 2026 et qui sera probablement étendu dans le projet de loi Logement du ministre Jeanbrun, prévoit un amortissement de 3 % par an, relevé à 3,5 % lorsqu'il s'agit d'une location sociale et à 4 % dans le cas d'une location très sociale, pour l'acquisition de biens immobiliers anciens et collectifs en vue de travaux de rénovation importants. Nous pouvons parfaitement imaginer que des Français qui en ont les moyens investissent également leur épargne dans l'habitat rural dégradé, pour sa rénovation puis sa mise en location, en contrepartie de mesures fiscales intéressantes pour eux.

M. Thierry Cozic, président. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer qu'il comprend les dispositions relatives aux modalités de financement de dispositifs destinés à la remobilisation du bâti rural ; les dispositions relatives aux aides aux ménages modestes pour réhabiliter leurs logements situés en zone rurale ; les dispositions relatives à la fiscalité portant sur le foncier non bâti en zone tendue ; les dispositions relatives aux compétences des établissements publics fonciers locaux et des établissements publics locaux de rénovation urbaine en matière de logement.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les huit amendements déclarés recevables au regard de l'article 40 de la Constitution visent à préciser ou compléter les dispositions du texte initial. Dans la mesure où je vous propose

de ne pas adopter les articles de ce texte, la cohérence commande de ne pas adopter non plus les amendements qui s'y rapportent.

Article 1^{er}

Les amendements *COM-4, COM-6, COM-7, COM-8 et COM-11* ne sont pas adoptés.

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

Article 3

Les amendements *COM-9 et COM-2* ne sont pas adoptés.

L'article 3 n'est pas adopté.

Article 4

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'article 4 n'est pas adopté.

Article 5

L'article 5 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DAUBET	4 rect.	Caractère financier de l'accompagnement apporté par le fonds de mobilisation du bâti rural	Rejeté
M. DAUBET	6 rect.	Conférer à l'ANCT plutôt qu'au fonds le recensement des dispositifs d'accompagnement existants	Rejeté
M. DAUBET	7 rect.	Coordination rédactionnelle consécutive au précédent amendement	Rejeté
M. DAUBET	8 rect.	Répartition de la compétence nouvelle de gestion du fonds entre l'ANCT et les services déconcentrés de l'État.	Rejeté
M. DAUBET	11 rect.	Encadrement des projets éligibles au fond	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DAUBET	9 rect.	Assurance de la mise en œuvre de la taxe proposée par une nouvelle rédaction globale de l'article	Rejeté
M. LEFÈVRE	2 rect.	Exonération des entreprises et sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte de la nouvelle taxe créée	Rejeté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DAUBET	10 rect.	Extension de la compétence des EPF en termes de création de logements aux zones connaissant une opération de revitalisation du territoire	Rejeté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 3 juin 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 444 (2025-2026) visant à remobiliser le bâti rural.**

Ce périmètre comprend :

- les dispositions relatives aux modalités de financement de dispositifs destinés à la remobilisation du bâti rural ;
- les dispositions relatives aux aides aux ménages modestes pour réhabiliter leurs logements situés en zone rurale ;
- les dispositions relatives à la fiscalité portant sur le foncier non bâti en zone tendue ;
- les dispositions relatives aux compétences des établissements publics fonciers locaux et des établissements publics locaux de rénovation urbaine en matière de logement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. Christian REDON-SARRAZY, Sénateur (Haute-Vienne - Socialistes),
auteur de la proposition de loi**

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Alexandre SANZ, sous-directeur de la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;
- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Romain ORNATO, chef de bureau du bureau des affaires financières et budgétaires ;
- M. El Hadji DIALLO, adjoint au chef de bureau du bureau des affaires financières et budgétaires ;
- M. Matthieu BLET, chef de bureau du bureau de la ruralité, de l'aménagement du territoire et des politiques de cohésion européennes ;
- Mme Anouk WATRIN, adjointe au chef de bureau du bureau de la ruralité, de l'aménagement du territoire et des politiques de cohésion européennes.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Henri PREVOST, directeur général ;
- M. Éric ETIENNE, directeur général délégué Territoires et Ruralités.

Association des maires ruraux de France

- M. Sébastien GOUTTEBEL, vice-président ;
- Mme Françoise SCHNEIDER-FRANÇAIS, conseillère technique urbanisme, logement et finances.

Association nationale des établissements publics fonciers locaux

- Mme Charlotte BOEX, responsable des affaires générales ;
- M. Vincent REMY, secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-444.html>